



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 519

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de agosto de 2012

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 77 DE 2012 SENADO

*por la cual se dictan algunas disposiciones en materia contable, se le entregan unas facultades al Gobierno Nacional para modificar la estructura de la Junta Central de Contadores y se reforman algunos artículos de la Ley 1314 de 2009 y Ley 43 de 1990.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Definiciones e inscripción

Artículo 1°. *Del contador profesional.* El artículo 1° de la Ley 43 de 1990 quedará así: “Del Contador Profesional”. Se entiende por Contador Profesional la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional, estará facultada para realizar las actividades relacionadas con la ciencia contable en general, según se establece a continuación:

1. El Contador Profesional encargado de dar aseguramiento sobre la información financiera se denominará Contador Público y estará facultado para dar fe pública de los hechos propios de su profesión y dictaminar sobre estados financieros, así como ejercer cualquier actividad propia de la profesión. El Contador Público deberá ser independiente del ente auditado, de sus accionistas y de las entidades gubernamentales responsables del control y vigilancia de dicho ente.

2. El Contador Profesional que se dedique a otras actividades profesionales relacionadas con la ciencia contable en general, se denominará Contador Profesional Privado y no está facultado para dar fe pública ni para dictaminar sobre estados financieros, a menos que cambie su condición, para lo cual deberá dar cumplimiento y someterse a las pruebas y requisitos que señale la Junta Central de Contadores o el organismo que la sustituya”.

3. El Contador Profesional, preparador de estados financieros para poder certificar los mismos, deberá

cumplir con las exigencias de pruebas y requisitos que señale la Junta Central de Contadores o el organismo que la sustituya.

Artículo 2°. *De la inscripción.* Para obtener la inscripción como Contador Profesional se requiere el lleno de los requisitos señalados en el artículo 3° de la Ley 43 de 1990, excepto que la experiencia que debe acreditar en actividades relacionadas con la ciencia contable en general y bajo supervisión de Contador Profesional, será de tres años adquirida en forma simultánea con los estudios universitarios o posteriores a ellos, esta exigencia aplicará tanto para el contador público como para el contador profesional privado.

Parágrafo. La inscripción como Contador Profesional deberá certificarse cada tres años, acreditando en la forma señalada por el Gobierno Nacional, el haber asistido a cursos de educación continua con una extensión no inferior a 80 horas en ese período, en universidades o en centros de educación no formal aprobados por la Junta Central de Contadores o el organismo que la sustituya. Para el caso específico de los Contadores Públicos deberá acreditarse la asistencia a cursos de educación continuada en temas relacionados con estándares internacionales de aseguramiento y auditoría, así como en estándares internacionales de información financiera.

#### CAPÍTULO II

#### Unidad Administrativa de la Contaduría Pública

Artículo 3°. *Creación de la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública.* Facultase al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados a partir de la aprobación de la presente ley transforme la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores en la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública, donde quedarán integrados el Tribunal Disciplinario de la Contaduría Pública y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

Artículo 4°. *De los bienes y recursos.* Son bienes de la Unidad Administrativa de la Contaduría Públi-

ca, los adquiridos, transferidos o recibidos a cualquier título.

Artículo 5°. Constituyen recursos de la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública, los derivados de:

1. El trámite de inscripción en el registro profesional de los contadores públicos, personas naturales, y las sociedades de profesionales de contadores públicos.
2. La expedición de certificaciones.
3. La venta de impresos y publicaciones.
4. Las donaciones.
5. La organización de eventos académicos y demás actividades inherentes a sus funciones.
6. Los derechos por presentación de pruebas para la habilitación o acreditación profesional.
7. La prestación de otros servicios.

Artículo 6°. Los ingresos, bienes y recursos de la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública, percibidos por concepto de la prestación de sus servicios, descritos en el artículo 5°, serán destinados a cubrir sus gastos de funcionamiento de esta unidad administrativa, sin perjuicio de los recursos que le transferirá el Gobierno Nacional para su óptimo funcionamiento.

Artículo 7°. *Valor inscripción en el registro profesional.* El valor de la inscripción en el registro profesional será equivalente a un salario mínimo mensual vigente (SMMV).

Cuando se trate de sociedades de profesionales de contadores públicos, el valor de la inscripción será equivalente a cinco salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de radicación de la solicitud.

Parágrafo 1°. La Unidad Administrativa de la Contaduría Pública, mediante reglamento interno, determinará el valor de sus servicios.

Parágrafo 2°. El registro profesional a que se refiere este artículo, aplicará a los contadores y sociedades de contadores que soliciten la inscripción a partir de la expedición de la presente ley.

### CAPÍTULO III

#### Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Artículo 8°. *De la naturaleza.* El CTCP es el órgano de normalización de estándares de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información y además de orientación profesional en estos campos. En cumplimiento de sus funciones, está autorizado para emitir documentos técnicos y orientaciones en las materias a su cargo, siempre y cuando no excedan o contradigan las normas legales expedidas por el gobierno sobre estos temas.

Artículo 9°. *De los miembros.* Los miembros del Consejo Técnico de la Contaduría Pública serán seleccionados así:

1. Dos miembros serán escogidos por un comité de selección compuesto por representantes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, después de haber revisado que los candidatos cumplan con los requisitos exigidos en esta ley y que se hubieran sometido a un examen de conocimientos en temas relacionados con los estándares de contabilidad, información financiera y de aseguramiento de la información, así como del idioma inglés. Los exámenes de conocimientos se deberán contratar con una universidad que tenga el programa de Contaduría

Pública, seleccionada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo. El nombramiento de estos dos funcionarios se hará por resolución.

2. Dos miembros serán escogidos por un comité de selección compuesto por representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las mismas condiciones del numeral anterior.

3. De conformidad con el artículo 11 de la Ley 1314 de 2009, la elección del quinto miembro se hará por el Presidente de la República, de candidatos enviados por diferentes entidades legalmente constituidas y que tengan la calidad de agremiaciones de contadores públicos. Estos candidatos también deberán someterse a los exámenes mencionados en el numeral anterior y aquellos tres con el mejor puntaje serán presentados al Presidente, para que escoja a cualquiera de ellos, dándole prelación al de mayor puntaje.

Parágrafo 1°. Los dignatarios del Consejo Técnico de la Contaduría Pública serán de dedicación exclusiva a esta actividad, de tiempo completo y harán parte de las respectivas plantas de personal y, a ellos así como a los funcionarios y asesores de esta entidad, se les aplicarán en su totalidad las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, reglas para manejo de conflictos de interés y demás normas consagradas en la Ley 734 de 2002 o aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. Los dignatarios no podrán ejercer la profesión durante su encargo, con excepción de la docencia.

Parágrafo 2°. El presidente del CTCP será elegido entre sus miembros por un año, pudiendo ser reelegido.

Parágrafo 3°. El período de los miembros del CTCP, será de cuatro años con la posibilidad de reelección por un solo período.

Parágrafo 4°. El CTCP, en coordinación con las Superintendencia y Entidades que en la actualidad emiten los planes **únicos** de cuentas buscarán los mecanismos para minimizar el número de estos como modelo instrumental de las normas que emitirá esta entidad, sin perjuicio de los reportes y demás información que podrán solicitar las Superintendencia para el adecuado control a sus entes controlados. Finalizado este ejercicio los planes **únicos de cuentas** será administrados por el CTCP.

Artículo 10. El parágrafo del artículo 1° de la Ley 1314 quedará así:

“las facultades de intervención establecidas en esta ley no se extienden a las cuentas nacionales, como tampoco a la contabilidad presupuestaria ni a la contabilidad financiera gubernamental, de competencia del Contador General de la Nación. En el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta y demás entidades comerciales públicas, aplicarán los estándares de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la Información emitidos por el gobierno nacional en la forma dispuesta en la Ley 1314 de 2009”.

Artículo 11. *Reorganización del CTCP.* El Consejo Técnico de la Contaduría Pública como ente de normalización y orientación, funcionará a través de una sala general y de cuatro salas técnicas, a saber:

Sala de Estándares de Contabilidad e Información Financiera, a cargo de uno de los consejeros, elegidos entre los miembros del CTCP.

Sala de contabilidad, a cargo de uno de los consejeros, elegidos entre los miembros del CTCP.

Sala de Estándares de Aseguramiento y Auditoría de la Información Financiera, Control de Calidad y Código de Ética, a cargo de otros dos consejeros, elegidos entre los miembros del CTCP Sala de Consultas Técnicas, a cargo del consejero no elegido para las otras tres salas. Esta Sala tendrá la responsabilidad de resolver las consultas que los interesados eleven al CTCP sobre temas de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información. También tendrá la capacidad de interpretar las normas contables y de aseguramiento de la información, diferentes a los estándares internacionales, que rigen en el país.

Parágrafo. La Sala General será la responsable de aprobar y presentar el Direccionamiento Estratégico del CTCP, así como los Planes de Trabajo, las propuestas de normatividad y toda la información requerida en la Ley 1314 de 2009.

Artículo 12. *Decisiones.* Las decisiones oficiales del CTCP se tomarán por mayoría de los consejeros reunidos en Sala General.

Artículo 13. El CTCP se dará su propio reglamento para efectos de su administración interna.

#### CAPÍTULO IV

##### Del tribunal de la contaduría pública

Artículo 14. *Del tribunal.* Las funciones de registro y certificación de los profesionales; la inspección y vigilancia del ejercicio de la contaduría pública y la función disciplinaria de esta profesión estarán a cargo de este tribunal, que funcionará en la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública, a través de una Sala General y de tres Salas Especializadas, como sigue:

Sala de Registro y Certificación de la Profesión, responsable de entregar las tarjetas para el ejercicio de la profesión a quienes hubiesen cumplido con los requisitos de ley, que acrediten, además, una experiencia en contabilidad, auditoría y/o aseguramiento de la información no inferior a tres años bajo supervisión de un contador público y que aprueben un examen de conocimientos a cargo de una institución seleccionada por el TCP. El costo del examen será por cuenta de cada uno de los interesados. Este examen pretende determinar que haya un nivel de conocimientos suficientes para ejercer la profesión.

Así mismo, esta Sala tendrá la responsabilidad de renovar o certificar cada tres años la tarjeta profesional ya expedida a los contadores públicos que hubiesen cumplido con programas de educación continua conforme al reglamento que expedirá la UACP, considerando las características del ejercicio público y privado de la profesión.

Sala de Inspección y Vigilancia, para llevar a cabo programas de supervisión de los profesionales a fin de garantizar que se cumpla con el Código de Ética y con la aplicación de los estándares de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información. Así mismo, que las sociedades de contadores públicos cumplan con los estándares de Control de Calidad de su trabajo.

Sala Disciplinaria de la profesión, que se registrará por el procedimiento señalado en esta ley.

Parágrafo. Las funciones de registro y certificación de los profesionales podrán ser delegadas en una entidad de reconocido prestigio.

Artículo 15. *De la Sala de Inspección y Vigilancia.* La Sala de Inspección y Vigilancia tendrá a su cargo la evaluación del ejercicio profesional de los contadores públicos y de las firmas de contadores públicos.

Artículo 16. La Sala contará para el desarrollo de su función con contadores públicos y abogados, cuya cantidad y perfil serán definidos por el Consejo Directivo de la UACP. Previo un programa anual, que deberá ser aprobado por el TCP, la Sala establecerá los sujetos de evaluación para el año, sin perjuicio de realizar inspecciones no programadas de acuerdo con las circunstancias. Los planes de inspección, los procedimientos a desarrollar y los informes a producir, serán establecidos formalmente por la Sala y aprobados por el TCP.

Artículo 17. La Sala no podrá imponer sanciones. Si de sus informes se derivan incumplimientos legales o técnicos de los contadores o firmas de contadores evaluados, los profesionales a cargo del trabajo deberán preparar ponencia para ser presentada a la Sala Disciplinaria, que se encargará del proceso a partir de ese momento.

Artículo 18. *Régimen disciplinario.* El Tribunal de la Contaduría Pública ejercerá la facultad disciplinaria respecto de los contadores públicos, para la investigación y sanción de las faltas disciplinarias gravísimas, graves y leves, tal como se definen en esta ley.

Artículo 19. *Sistema oral.* La comisión de faltas que en primera instancia la Sala Disciplinaria califique como leves, serán resueltas mediante el sistema oral. Para el efecto, la apertura de investigación dispuesta en la Sala Disciplinaria graduará la falta como leve de manera unánime. Una vez efectuada la graduación, las partes actuarán en audiencia ante los miembros de la Sala Disciplinaria, que decidirá la procedencia o no de sanción. El TCP establecerá un reglamento para el procedimiento oral.

Parágrafo. Si la graduación inicial de la falta se califica como grave o gravísima, no podrá resolverse mediante el sistema oral.

Artículo 20. *La culpa y la responsabilidad.* Los contadores públicos responderán por sus acciones u omisiones y por las de sus dependientes, cuando se demuestre que han incumplido sus obligaciones, y que el incumplimiento fue culposo o doloso. Las sociedades de contadores públicos responderán por sus acciones u omisiones en relación con su deber de supervisión sobre el revisor fiscal o auditor designado, sus dependientes o empleados.

Artículo 21. *Reglas para apreciar la diligencia del contador público.* Para valorar los hechos con base en los cuales se cuestione la diligencia del contador público, debe considerarse que sus obligaciones por ser el desarrollo de una profesión liberal son de medio, particularmente cuando el contador público actúa como Revisor Fiscal o auditor externo de un ente económico, con fundamento en lo cual debe tenerse en cuenta que:

Las funciones del contador profesional que actúa como revisor fiscal o auditor externo se ejercen con base en la naturaleza, estructura y actividad del ente

económico. Su diligencia se evaluará conforme a las normas previstas en la presente ley.

Los contadores profesionales, no están obligados a informar hechos irregulares cuando estos ya hayan sido conocidos por quienes tienen interés jurídico en conocerlos, o por las autoridades competentes.

El revisor fiscal o auditor externo no incurre en culpa cuando su incumplimiento se derive de la negativa a darle acceso oportuno a la información completa, o porque esta se le oculte o tergiversa.

El revisor fiscal o auditor externo tienen deber de guardar secreto sobre los asuntos conocidos en ejercicio de su profesión, salvo en las materias, en las oportunidades y respecto de las personas a las que la ley y los contratos dan en forma expresa el derecho a recibir informes de ellos.

El revisor fiscal o auditor externo no serán responsables cuando se utilice un informe suyo para fines distintos de los previamente determinados por las normas legales o, en su caso, acordados con el contratante.

El revisor fiscal o auditor externo no serán responsables de los actos de los administradores del ente económico.

Artículo 22. *De las faltas disciplinarias de los contadores públicos.* Son faltas disciplinarias las siguientes:

- a) Haber sido condenado por delitos contra la fe pública o la propiedad por razón del ejercicio de sus funciones;
- b) Haber ejercido cualquiera de sus funciones durante el tiempo en que se le falló una sanción de suspensión o cancelación de la inscripción como contador público;
- c) Haber obtenido el nombramiento o la designación o la inscripción de la revisoría fiscal con base en documentos falsos, apócrifos o adulterados;
- d) Haber ejercido funciones cuando pesa sobre el revisor fiscal o auditor una enajenación mental, embriaguez habitual u otro vicio o incapacidad grave judicialmente declarada, que lo inhabilite temporalmente para el correcto ejercicio de la revisoría fiscal o la auditoría.
- e) Incurrir en la violación de reserva comercial de los libros, papeles e informaciones que hubiere conocido en el ejercicio de sus funciones;
- f) Aceptar dádivas o gratificaciones que puedan comprometer la independencia de sus actuaciones;
- g) Violar las normas de ética profesional;
- h) Prestar servicios como contador a las personas naturales o jurídicas en donde haya ejercido sus funciones, dentro del término de un año contado a partir de la fecha de la renuncia o remoción de sus funciones;
- i) Las previstas en los artículos 50 y 51 de la Ley 43 de 1990;
- j) Ejercer las funciones en contravención de las normas o estándares de información financiera, auditoría y aseguramiento de la información;
- k) Desconocer las normas jurídicas vigentes sobre la manera de ejercer la profesión.
- l) Utilizar la persona jurídica como instrumento para la comisión de delitos contra la fe pública.

Parágrafo 1°. También se consideran faltas graves las mencionadas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Parágrafo 2°. Para las personas jurídicas elegidas para la revisoría fiscal o la auditoría externa así como para las personas naturales elegidas o designadas para actuar como revisor fiscal o auditor externo, cuando se mencionen las normas sobre la manera de ejercer la profesión o las de la ética profesional o las normas legales o jurídicas vigentes, tales expresiones deberán entenderse referidas a los estándares de aseguramiento y auditoría.

En materia de faltas disciplinarias, no existe responsabilidad objetiva; toda sanción implicará la prueba de la culpa por parte del Estado.

No habrá lugar a acumular responsabilidades disciplinarias por violación de las normas propias de los contadores profesionales con las de los revisores fiscales o auditores externos; la conducta de quien obra como revisor fiscal o auditor externo debe examinarse solo a la luz de lo que dispone la presente ley.

Artículo 23. *Sanciones por faltas disciplinarias.* El Tribunal de la Contaduría Pública podrá imponer las siguientes sanciones:

- a) Amonestación;
- b) Multas, cuya cuantía máxima no excederá de 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- c) Suspensión;
- d) Cancelación.

Las multas se liquidarán con base en el salario vigente en la fecha en la cual se hubiesen cometido los hechos.

La sanción de cancelación sólo podrá imponerse en caso de reincidencia, a menos que se trate de falta gravísima, caso en el cual podrá imponerse la suspensión aunque no existan sanciones previas. Para los efectos de esta ley, reincidencia se entiende como la imposición de dos (2) sanciones ejecutoriadas en un periodo de tres (3) años consecutivos, los cuales se contarán a partir de la ejecutoria de la primera sanción tenida en cuenta para la reincidencia, en los términos de este artículo.

La sanción de suspensión no podrá ser superior a un (2) años.

La sanción de cancelación podrá ser levantada a los diez (10) años o antes y deberá ser adoptada por unanimidad de los miembros del Tribunal de la Contaduría Pública.

El registro de las sanciones disciplinarias ejecutoriadas será por un término máximo de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que impone la sanción. Vencido dicho término se cancelará el dato negativo existente en los registros que lleve la autoridad disciplinaria.

Parágrafo 1°. Las decisiones de Suspensión y de Cancelación de la matrícula profesional a un contador público o a una sociedad de contadores públicos, requiere el voto de siete de los nueve miembros de la Sala General. Las demás decisiones se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes en la sesión.

Parágrafo 2°. Quien se inscriba como contador público no podrá haber sido condenado por delitos contra la fe pública o la propiedad durante los 5 años anteriores a la inscripción.

Parágrafo 3°. Los contadores públicos que a sabiendas actúen en nombre o representación de firmas o empresas que desarrollen actividades propias de la Contaduría Pública sin estar debidamente inscritas ante el TCP, serán objeto de sanción en los términos de la presente ley.

Artículo 24. *Del procedimiento de las actuaciones administrativas disciplinarias.*

**1. Del procedimiento de las actuaciones administrativas disciplinarias:** Las actuaciones administrativas disciplinarias que adelante el Tribunal de la Contaduría Pública en ejercicio de su función disciplinaria atenderán los principios señalados en este artículo. Los vacíos de procedimiento de esta ley se deben llenar en primera instancia con el Código Contencioso Administrativo y en su defecto con las normas del Código Único Disciplinario, esto es, la Ley 734 de 2002.

**1.1 Principios.** El Tribunal de la Contaduría Pública deberá observar en los procedimientos disciplinarios que adelante los principios de proporcionalidad, revelación dirigida, contradicción, efecto disuasorio, oportunidad, economía y celeridad, respetando en todo momento el debido proceso y el derecho de defensa del investigado.

**1.2 Guía del reglamento de funcionamiento interno de las actuaciones administrativo disciplinarias del Tribunal de la Contaduría Pública.** Los reglamentos de funcionamiento interno que apruebe el Tribunal de la Contaduría Pública – relativos a las actuaciones administrativo-disciplinarias- deberán atender lo previsto en este artículo y en particular los siguientes lineamientos:

a) El traslado al investigado de todas y cada una de las pruebas y su posibilidad de contradicción;

b) La formulación de los cargos imputados deberá contener, de manera clara y precisa, las infracciones disciplinarias en que presuntamente se incurrió por los hechos o conductas objeto de investigación;

c) Las actuaciones administrativo disciplinarias tendrán libertad probatoria. En tal sentido, en los procedimientos disciplinarios podrá emplearse cualquier medio de prueba legalmente recaudado, garantizando el derecho de contradicción respecto de ellas. En este sentido, en el reglamento de funcionamiento interno del Tribunal de la Contaduría Pública se deberá prever que el concepto técnico contable de los funcionarios del Tribunal de la Contaduría Pública no tendrá el carácter de prueba si no se cumplen los requisitos para su práctica y el traslado al investigado para el ejercicio del derecho de contradicción;

d) El pronunciamiento escrito que impone la sanción o exonera al imputado, deberá ser motivado y congruente con todos los cargos formulados;

e) El régimen sancionatorio aplicable a las personas naturales, contadores públicos, no se hará extensivo a las sociedades de contadores públicos, razón por la cual estas serán sancionadas conforme a las normas que expresamente así lo prevean.

## **2. Del Procedimiento administrativo disciplinario**

**2.1 Inicio de la actuación.** La actuación para determinar la comisión de faltas disciplinarias podrá iniciarse de oficio, por traslado de otras autoridades, por quejas o informes de personas naturales o jurídicas y, en general, por cualquier otro medio que ofrezca credibilidad. En el caso que la actuación inicie por

queja o informes de personas naturales o jurídicas, deberán ratificarse bajo juramento.

**2.2 Diligencias previas.** Se practicarán diligencias previas para verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria e identificar o individualizar al posible responsable. Dichas diligencias no excederán de seis (6) meses, al cabo de los cuales cesará el proceso o se decidirá abrir investigación.

Este término es perentorio y su incumplimiento será considerado causal de mala conducta.

**2.3 Investigación disciplinaria formal.** La decisión de apertura de investigación se notificará de forma personal al investigado; de no ser posible su notificación personal, se hará mediante edicto emplazatorio. Para la determinación de las faltas disciplinarias se deberán practicar las pruebas de acuerdo con las disposiciones que las regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

A las actuaciones del Tribunal de la Contaduría Pública en esta materia no se podrá oponer reserva; sin embargo, los documentos que se obtengan seguirán amparados por la reserva que la Constitución y la ley establezca respecto de ellos y el investigado tendrá acceso al expediente en cualquier momento con el deber así mismo de guardar la reserva aplicable sobre los documentos que allí reposen.

La investigación disciplinaria tendrá un término de seis (6) meses, prorrogables, por una sola vez, por tres (3) meses más.

**2.4 Formulación de cargos.** Si se considera que los hechos investigados constituyen una posible falta disciplinaria, se formularán los cargos correspondientes a los presuntos infractores mediante acto motivado, contra el cual procede recurso alguno.

El acto de formulación de cargos deberá contener una síntesis de los hechos constitutivos de las posibles infracciones, de las pruebas allegadas hasta ese momento y de las normas que se estiman infringidas.

El término de traslado del acto de formulación de cargos a los presuntos infractores será de sesenta (60) días contados a partir del día siguiente a su notificación. Durante dicho término el expediente respectivo estará a disposición del investigado en las dependencias del Tribunal de la Contaduría Pública.

Durante el término del traslado los presuntos infractores pueden presentar los descargos que consideren pertinentes y solicitar la práctica de pruebas, aportarlas u objetar las obtenidas antes de la formulación de cargos.

**2.5 Período probatorio.** Las pruebas solicitadas se decretarán cuando sean conducentes, pertinentes y eficaces para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación. Se aceptarán las aportadas si llenan los anteriores requisitos. Se denegarán las que no los cumplan y se ordenará de oficio las que se consideren pertinentes, mediante acto motivado que señalará el término para su práctica.

**2.6 Valoración probatoria.** Las pruebas se valorarán en su conjunto conforme a las reglas de la sana crítica, atendiendo la naturaleza de la falta disciplinaria, la índole de la responsabilidad correspondiente y los propósitos perseguidos por el régimen disciplinario;

**2.7 Alegatos de conclusión.** Practicadas las pruebas o vencido el periodo probatorio, se ordenará co-

rrer traslado al investigado, por el término común de diez (10) días, para que presente sus alegatos de conclusión.

El acto administrativo que cierre la investigación y corra traslado al investigado o a su apoderado se notificará personalmente o en su defecto por edicto emplazatorio.

**2.8 Decisión de la actuación administrativa disciplinaria.** La decisión que se adopte por el Tribunal de la Contaduría Pública se notificará personalmente; de no ser posible su notificación personal, se hará mediante edicto emplazatorio. La Sala Disciplinaria podrá fallar sobre los casos de faltas leves y graves e imponer sanciones de amonestación o multa. Para el efecto, podrá utilizar, según la gravedad, un sistema oral, para lo cual emitirá el reglamento respectivo que deberá ser aprobado en sala plena. Los procesos que impliquen sanciones de suspensión o cancelación de la tarjeta profesional, deberán ser decididos en sala plena. Contra los fallos emitidos tanto por la Sala Disciplinaria como por la Sala Plena obra el recurso de reposición. Contra los fallos de la Sala Plena, obra también el de apelación.

**2.9 Dirección para notificaciones.** La notificación de las actuaciones adelantadas deberá efectuarse en la dirección que aparezca registrada en el Tribunal de la Contaduría Pública o en la que haya indicado el investigado en su primera intervención.

Cuando no sea posible establecer la dirección del investigado, las actuaciones del Tribunal de la Contaduría Pública le serán notificadas por medio de publicación de un aviso en un diario de amplia circulación nacional.

Si durante el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario el investigado o su apoderado señalan expresamente una dirección para que se le notifiquen las actuaciones correspondientes, el Tribunal de la Contaduría Pública deberá hacerlo a esa dirección a partir de dicho momento y mientras el investigado o su apoderado, mediante comunicación escrita no manifieste el cambio de dirección.

**2.10 Formas de notificación.** Las notificaciones dentro de la actuación administrativa disciplinaria serán personales, por edicto o mediante comunicación.

Se notificarán personalmente el auto de apertura de diligencias previas, el auto de apertura de investigación formal, el pliego de cargos, el auto de archivo definitivo, la decisión de primera y segunda instancia, el acto administrativo que decide los recursos interpuestos, así como el acto administrativo que decide solicitudes de pruebas y de nulidad. En su defecto estos actos administrativos se notificarán por edicto emplazatorio.

La notificación de pliegos de cargos y de la decisión final de la actuación administrativa disciplinaria, deberá hacerse personalmente dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la expedición del acto. Durante ese lapso se enviarán al interesado dos (2) citaciones con intervalo de diez (10) días. Si vencido este periodo de tiempo no fuera posible hallar al investigado, se notificará por edicto que permanecerá fijado en lugar visible de la entidad por espacio de diez (10) días.

Los demás actos que se expidan dentro del trámite de las actuaciones disciplinarias de competencia del Tribunal de la Contaduría Pública se notificarán me-

dante comunicación. Esta modalidad de notificación por comunicación, se entiende que se hace mediante envío por correo certificado de una copia del acto correspondiente a la dirección determinada conforme a lo previsto en este artículo, y se entenderá surtida en la fecha de su recibo.

**2.11 Recursos:** En el texto de los actos que emanen del Tribunal de la Contaduría Pública se indicarán los recursos que legalmente procedan contra las decisiones, la instancia ante quien deban interponerse y los plazos para hacerlo.

Del mismo modo, se dará cuenta de la necesidad de presentación personal, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o desfijación del edicto.

**Recurso de reposición:** Procede contra las siguientes providencias:

- Sanciones de amonestación, multa, suspensión y cancelación de la tarjeta profesional;
- La decisión que se pronuncia sobre la nulidad;
- La negación de la solicitud de copias al investigado o a su apoderado;
- La negación de la solicitud de pruebas en etapa de investigación y en descargos, al investigado o a su apoderado;
- La decisión de archivo y la decisión absoluta.

Los actos que contengan decisiones distintas a las relacionadas, serán susceptibles de este recurso cuando decidan el fondo del asunto.

#### **Recurso de apelación**

Procede ante el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y contra las siguientes decisiones:

Sanciones de multas, así como las de suspensión y cancelación de la inscripción profesional.

**2.12 Caducidad de la facultad sancionatoria del Tribunal de la Contaduría Pública.** La facultad que tiene el Tribunal de la Contaduría Pública para imponer sanciones caducará en cinco (5) años contados de la siguiente forma:

En las conductas de ejecución instantánea, desde el día de su consumación;

En las conductas de ejecución permanente o sucesiva, desde la realización del último acto,

En las conductas omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar.

Cuando en una misma actuación administrativa se investiguen varias conductas, la caducidad de la facultad sancionatoria del Tribunal de la Contaduría Pública se contará independiente para cada una de ellas.

La ejecutoria del acto administrativo sancionatorio interrumpirá el término de caducidad de la facultad sancionatoria.

**2.13 Reserva.** Las actuaciones que se surtan dentro de los procesos administrativos disciplinarios que adelante el Tribunal de la Contaduría Pública tendrán el carácter de reservadas frente a terceros, lo cual incluye la persona natural o jurídica que interpone la queja, que es un tercero frente a la actuación administrativa disciplinaria. Las sanciones no serán objeto de reserva una vez en firme, esto es, ejecutoriado el acto administrativo que las impone y sin perjuicio de la aplicación del principio de revelación dirigida hasta tanto el acto administrativo no quede

ejecutoriado no podrá considerarse como antecedente disciplinario.

**2.14. Criterios para graduar las sanciones.** Las sanciones por faltas disciplinarias se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables:

La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por las normas que rigen el ejercicio de la profesión y los principios que rigen el código de conducta.

El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la falta disciplinaria, o el daño que tal falta disciplinaria hubiere podido causar;

La reincidencia en la comisión de la falta disciplinaria.

La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la falta disciplinaria, o cuando se utiliza persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.

El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas de la profesión.

El reconocimiento o aceptación expresos que haga el investigado sobre la comisión de la falta disciplinaria antes de la imposición de la sanción a que hubiere lugar.

Artículo 25. *Régimen de integración normativa.* En lo no previsto en esta ley se aplicarán en su orden las siguientes normas:

Ley 43 de 1990.

Código Contencioso Administrativo.

Ley 734 de 2002.

Artículo 26. *Ente económico.* Para efectos de la presente ley, se entiende por ente económico, tanto las personas naturales o jurídicas, como las sociedades de hecho, los consorcios, las uniones temporales y las demás empresas organizadas por virtud de contrato de colaboración empresarial así carezcan de personería jurídica.

Artículo 27. *Autorización al Presidente de la República.* Autorízase al Presidente de la República, para hacer los traslados, suspensiones y creaciones de los cargos que sean necesarios en las diferentes entidades que tocan con esta ley con el fin de optimizar las funciones, consultando los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Artículo 28. *Transitorio.* En el caso de los actuales miembros elegidos conforme a la Ley 1314 de 2009, el Presidente de la República definirá su continuidad o terminación de su nombramiento.

Artículo 29. *De la vigencia.* Esta ley rige desde su promulgación y deroga el artículo 56 de la Ley 43 de 1993 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Gabriel Zapata Correa,  
Senador de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Luego de la aprobación de la Ley 1314 de 2009, que en materia contable, pone al país a caminar hacia los grandes reguladores internacionales, es importante complementar esta iniciativa, fortaleciendo el Consejo Técnico de la Contaduría Pública como ente de normalización técnica, por lo anterior consideramos trascendental la aprobación de la presente ley, la cual tenemos a consideración de la comunidad contable en

el sitio [www.cpcpcolombia.org](http://www.cpcpcolombia.org) y distinguida como proyecto de ley de convergencia contable II.

Es importante darles reglas claras a los contadores para que adelanten su ejercicio profesional, no solo en el sector privado, sino también en el sector público. En razón de lo anterior buscamos el fortalecimiento de esta institución, para lo cual le estamos dando facultades especiales al Presidente de la República para en el término de seis meses contados a partir de la aprobación de la presente ley, transforme la Junta Central de Contadores en la Unidad Administrativa Especial de la Contaduría Pública, donde pretendemos queden articuladas las funciones de la Junta Central de Contadores y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública como Unidad Administrativa Especial, con autonomía presupuestal contable y administrativa.

Hoy todos los países con economías desarrolladas se encuentran adelantando ejercicios serios procurando la convergencia de su información contable y de aseguramiento hacia los grandes reguladores internacionales, siendo estos el Comité Internacional de Estándares Contables (IASB) por su sigla en inglés, con sede en Inglaterra y la Federación Internacional de Contadores (IFAC), con su sede en New York.

Una muestra de la gran dinámica que tiene esta corriente reguladora internacional quedó reflejada en la constitución del Grupo Latinoamericano de Emisores de Normas de Información Financiera que se firmó en el marco del evento CRECER del 28 de junio de 2011 en Argentina distinguido como GLENIF.

El objetivo central de este Grupo es de naturaleza técnica con respecto a todos los documentos emitidos por el IASB.

### Constituyen el GLENIF:

País	Organismo
Argentina	Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPE)
Brasil	Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
Bolivia	Colegio de Auditores o Contadores Públicos de Bolivia (CAUB)
Chile	Colegio de Contadores de Chile
Colombia	Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP)
Ecuador	Superintendencia de Compañías
México	Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A.C. (CINIF)
Panamá	Comisión de Normas de Contabilidad Financiera de Panamá (NOCOFIN)
Paraguay	Colegio de Contadores del Paraguay (CCPy)
Perú	Consejo Normativo de Contabilidad (CNC)
Uruguay	Colegio de Contadores Economistas y Administradores del Uruguay (CCEAU)
Venezuela	Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela (FCCPV)

### Los objetivos específicos del GLENIF son:

a) Interactuar ante el IASB en aspectos técnicos, respetando la soberanía nacional de cada país miembro, para hacer contribuciones técnicas directas al IASB. La interacción estará enfocada a todos los documentos emitidos por el IASB. Eso incluye, por ejemplo, papeles para discusión, borradores de normas, audiencias públicas, normas promulgadas como obligatorias y revisión de las normas existentes y presentación de propuestas de cambio y/o mejora que contemplen las situaciones específicas de los países de la Región, etc.

b) Promover la adopción y/o la convergencia con las normas emitidas por el IASB en las jurisdicciones de la región y su aplicación consistente.

c) Cooperar con gobiernos, reguladores y otras organizaciones regionales, nacionales e internacionales para contribuir al mejoramiento de la calidad de los estados financieros en la región.

d) Colaborar en la difusión de las normas emitidas por el IASB en la región, particularmente en el país a que pertenece cada organismo emisor.

e) Ofrecer propuestas a la agenda del IASB y coordinar el alineamiento con la agenda de la región.

f) Actuar en las reuniones técnicas de los “NSS - National Standard Setters” y de los “WSS - World Standard Setters”, que se considere conveniente, respetando la soberanía nacional de cada país miembro que participe en ambos grupos.

g) Interactuar con otros organismos de Latinoamérica (UNASUR, MERCOSUR, CAN) en temas relacionados con la normatividad contable.

Algunos ejemplos de la forma como están conformados estos reguladores en nuestro continente es el siguiente:

**ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**  
**Financial Accounting Standard Board.**

Los siete miembros de la FASB sirven a tiempo completo y, para fomentar su independencia, están obligados a desvincularse de las empresas o instituciones a que servían antes de incorporarse a la Junta.

Son nombrados por cinco años con la posibilidad de reelección.

**MÉXICO**

“Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A. C. (CINIF)” Este consejo tiene nueve miembros.

**ARGENTINA**

**Consejo Emisor de Normas de Contabilidad y de Auditoría**

Conformado por 31 miembros, elegidos por tres años con la posibilidad de reelección.

El objetivo central de este Grupo es de naturaleza técnica con respecto a todos los documentos emitidos por el IASB.

**CHILE**

**Comisión de Principios y Normas de Contabilidad**

La Comisión de Principios y Normas de Contabilidad tiene como objetivos el análisis y emisión de las Normas Contables, es decir, Boletines Técnicos y Normas de Información Financiera. Así también, representa al Colegio de Contadores en distintas instancias sociales, y frente a los organismos fiscalizadores nacionales e internacionales.

La Comisión está integrada por 11 miembros colegiados, entre los que se incluye profesores de diversas universidades, socios y ex socios de las principales firmas de auditoría, representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio.

**BRASIL**

**Consejo Federal de Contabilidad**

Conformado por doce miembros

Dado la gran dinámica de este proceso, los esfuerzos de la comunidad internacional en procura

de estar permanentemente mejorando los estándares y el alto impacto en la economía de nuestro país de estos cambios, es la razón por la cual consideramos que este ejercicio se debe mirar con mucha seriedad por parte del Estado colombiano, razón por la cual estamos proponiendo transformar la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores en la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública, a donde pretendemos pase el Consejo Técnico.

Necesitamos una institución sólida que dirija todo este ejercicio valioso de sintonizarnos con los desarrollos internacionales como pretendemos sea “La Unidad Administrativa de la Contaduría Pública”, como institución orientadora y permanente promotora de este importante ejercicio de modernización de la información contable de nuestro país.

La comunidad internacional ha hecho importantes esfuerzos para estandarizar la información financiera y su aseguramiento, creemos es importante el país avance en esta dirección.

Hoy, nuestro país tiene diecinueve planes de cuentas, algunos estructurados sobre bases conceptuales distintas, fruto de la dispersión normativa que aún persiste. Se trata de pasar de este gran número de planes a una cifra más pertinente. Lo más importante es que esto debe definirlo dicho organismo técnico. Se trata de utilizar herramientas que se están imponiendo en el mundo, como el XBRL como lenguaje de los negocios.

Para ilustración del Congreso nos permitimos relacionar los planes de cuentas vigentes en Colombia:

Tipo de Plan de Cuentas	Entidad Responsable
Comerciantes	Ministerio de Comercio Ind. y Turismo.
Sector Financiero, Fogacoop, Fogafin y Fondo Nal. de Garantías	Superintendencia Financiera
Sector asegurador	Superintendencia Financiera
Fondo de pensiones y cesantías	Superintendencia Financiera
Fondo de reserva para pensiones de régimen solidario de prima media con prestación definida	Superintendencia Financiera
Fondos de pensiones administrados por la Asoc. Col. Aviadores Civiles	Superintendencia Financiera
Banco de la República	Superintendencia Financiera
Vigiladas por Super. Financiera distintas de sociedades titularizadoras	Superintendencia Financiera
Para sociedades titularizadoras	Superintendencia Financiera
Entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria	Superintendencia de Economía Solidaria
Promotoras de salud de carácter público	Superintendencia Nacional de Salud
Instituciones prestadoras de servicios de salud de naturaleza privada y empresas que prestan servicios de transporte especial de pacientes	Superintendencia Nacional de Salud
Cajas de Compensación Familiar	Superintendencia de Subsidio Familiar
Para secciones especializadas de ahorro y crédito de las cajas de compensación familiar.	Superintendencia Financiera de Colombia



Tipo de Plan de Cuentas	Entidad Responsable
Para entidades públicas	Contaduría General de la Nación
Para entidades de servicios públicos domiciliarios.	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Para clubes de fútbol con deportistas profesionales – primera A y primera B.	Instituto Colombiano del Deporte
Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones	Superintendencia Financiera
Promotoras de salud y entidades prepagos privadas, entidades que administran planes adicionales de salud y servicio de ambulancia por demanda	Superintendencia Nacional de Salud

Fuente: Legislación Económica S.A.

Todos estos planes de cuentas pretendemos pasen al manejo y administración del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, lo que sin duda le economizará una buena cantidad de recursos al Estado colombiano, pues no dudamos en la administración de estos planes de cuentas, hay como mínimo treinta funcionarios, además de contribuir a la uniformidad y cualificación de la información financiera.

Este caos regulativo también fue plasmado por la comisión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en su informe del 2003 de su visita al país, en los siguientes términos:

**“Los requisitos jurídicos y legales del país, en lo referente a la contabilidad, no conducen a una práctica de presentación de informes financieros de alta calidad.** Aunque Colombia cuenta con múltiples fuentes de normas y reglas sobre contabilidad establecidas en la ley, algunos de los requisitos contables riñen entre sí. Por consiguiente, quienes elaboran y auditan los informes se enfrentan a confusiones en el momento de aplicar los tratamientos contables específicos y de cumplir las obligaciones de divulgación, por lo cual la calidad de los estados financieros se ve afectada en forma negativa. Los requisitos legales sobre la práctica contable se encuentran en:

a) El Código de Comercio, que estipula los requisitos de la contabilidad general que deben observar las sociedades en cuanto a la teneduría de libros contables, los registros de las transacciones y la preparación de los estados financieros;

b) La Ley 43 de 1990, que dispone un marco legal general que autoriza al gobierno a expedir normas pormenorizadas sobre la contabilidad y la auditoría en Colombia, así como a regular la práctica de la contaduría pública como profesión, y

c) El Decreto 2649, que promulga los principios de contabilidad generalmente aceptados (PCGA colombianos). Además de estas fuentes de requisitos contables, diversos organismos gubernamentales y entes reguladores expiden el Plan de Cuentas y las instrucciones contables. La ley 222 de 1995 facultó a algunos organismos reguladores, así como a otras entidades gubernamentales, a expedir normas contables para las entidades bajo su supervisión. La Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Valores (que regula el mercado bursátil) y la Superintendencia Bancaria (que regula a los bancos, a las compañías de seguro y a los fondos de pensiones) son los organismos más activos en la expedición de normas contables”.

También dijo esta Comisión:

**“Los PCGA colombianos promulgados en el Decreto 2649 de 1993 tienen la condición de normas de contabilidad nacionales.** Las reglas de contabilidad emitidas por diversos entes reguladores tienen como finalidad el complementar los PCGA colombianos. No obstante, en la práctica, las entidades reguladoras han expedido múltiples normas contables que contradicen los requisitos establecidos por los PCGA colombianos, lo cual ha significado varios inconvenientes para los elaboradores y usuarios de los estados financieros. El más frecuente de estos inconvenientes, que no es exclusivo de Colombia, es la influencia omnipresente de las autoridades de impuestos en la elección y aplicación de los principios contables. El problema se agrava aún más con la tendencia de los entes reguladores y gubernamentales de expedir normas de contabilidad que generan confusión para quienes preparan y utilizan la información financiera, y que deterioran no solo la transparencia de los estados financieros sino también su utilidad en cuanto a su orientación al mercado”.

Aparte de lo anterior, también se hace necesario hacer algunos ajustes en cuanto a la reglamentación en el sector público; en el entendido a nivel mundial son los mismos para el sector público y privado, en lo relativo a las empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las empresas privadas consideramos más que obvio que exista en Colombia una sola instancia de regulación contable para este tipo de empresas.

En la actualidad, la Contaduría General de la Nación adelanta un proceso de convergencia contable hacia normas internacionales de información financiera, de forma paralela al esfuerzo que hace el Consejo Técnico de la Contaduría Pública. En tal circunstancia debe expedir las normas a las cuales se deben plegar las empresas industriales y comerciales del Estado, sin entrar en detalle del esfuerzo que adelanta de manera particular la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que, independientemente, ha venido trabajando para que todos sus controlados migren sus sistemas contables hacia estándares internacionales.

Valdría la pena indagar cuánto le cuesta al Estado colombiano adelantar de manera independiente y descoordiinada estos tres ejercicios, lo que perfectamente podría ser hecho por una sola instancia como sería el Consejo Técnico.

Todo este sinnúmero de esfuerzos aislados promueve la informalidad y el caos en la información y los reportes contables.

Otra muestra del caos informativo que hoy existe en nuestro país está en que numerosas entidades deben preparar cinco o seis estados distintos del mismo reporte según la entidad a la cual le deben informar.

Es por lo anterior que estamos proponiendo con un debido proceso el Consejo Técnico de la Contaduría Pública emitiría la propuesta de norma a aplicar en nuestro país buscando la convergencia hacia los reguladores internacionales, propuesta que será entregada al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien previo análisis de conveniencia lo emitirá como norma de obligatoria aplicación para el sector privado. En el caso del sector público, esta misma normatividad será acogida por el Contador General

de la Nación, quien previa validación de la misma la adoptará como norma aplicable para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

En el caso de las entidades de gobierno, el regulador seguirá siendo el Contador General de la Nación buscando la convergencia con las normas emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) para este sector.

Otra de las razones urgentes para tramitar esta iniciativa es por cuanto en la Ley 1314 de 2009 se excluyó del ámbito de normalización del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, el sistema de costos lo que es un error y daría al traste con el esfuerzo de convergencia que se pretende adelantar, en el entendido un elemento fundamental de la información financiera es este sistema.

Por todo lo anterior consideramos urgente y necesario fortalecer el Consejo Técnico de la Contaduría Pública como cuerpo asesor del Estado en el más alto nivel y especialmente capitalizar todo este ejercicio que en materia reguladora ha hecho la comunidad internacional, al procurar en cortísimo plazo y con una importante orientación de este Consejo, estar completamente sintonizados con todos estos desarrollos globales.

La Ley 1314 de 2009 dejó plasmado en su artículo 12 lo siguiente: “COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. En ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales, las diferentes autoridades con competencia sobre entes privados o públicos deberán garantizar que las normas de contabilidad, de información financiera y aseguramiento de la información de quienes participan en un mismo sector económico sean uniformes, consistentes y comparables.

Para el logro de este objetivo, las autoridades de regulación y de supervisión obligatoriamente coordinarán el ejercicio de sus funciones”.

Para dar cumplimiento a este mandato de la ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3048 de 2011 que crea la **Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información**. Comisión que se reunirá trimestralmente, para coordinar la acción, vale en este punto recordar que el Decreto 2649 de 1993 que reglamentó las normas contables que hoy operan en el país y que son las internacionales que operaban en ese momento, creó el Consejo Permanente para la Evaluación de las Normas de Contabilidad, como se puede leer este era permanente y nunca funcionó, el resultado es que hoy estamos a años luz de los desarrollos de la comunidad contable internacional, por no mencionar la suerte que corrió el Consejo Técnico que creó la Ley 43 de 1990.

Pretendemos de igual manera fortalecer la Junta Central de Contadores como tribunal disciplinario de la Profesión Contable del cual la comisión del Banco Mundial también manifestó su preocupación por su baja cobertura y resultados, al respecto esta comisión manifestó:

**La Junta Central de Contadores carece de capacidad suficiente para operar como un ente regulador eficaz de la profesión contable.** La Junta está compuesta por 11 miembros nombrados: 7 representantes del gobierno, 2 de los contadores públicos y 2 de las universidades. En 2002 la JCC examinó 174 casos de posibles violaciones a los reglamentos de

contabilidad y auditoría por parte de los contadores públicos registrados, pero solo a 2 de ellos se les aplicaron sanciones reales. La JCC cuenta con un presupuesto deficiente y se le considera incapaz de cumplir las funciones que le ha impuesto la ley.

También manifestó esta comisión su preocupación por el fácil acceso a la profesión en los siguientes términos:

**“Debido a que es fácil el ingreso a la profesión de contador, en Colombia hay una gran cantidad de contadores públicos registrados.** Los exámenes de idoneidad profesional no son un requisito previo para el registro como contador público. La JCC expide una licencia de Contador Público a los solicitantes que hayan obtenido un título universitario en contaduría y que hayan comprobado un año de experiencia en trabajos relacionados con la práctica contable después de graduados. Los solicitantes no necesitan haber recibido capacitación práctica bajo la supervisión de un contador público competente. A un contador público registrado que no haya tomado el examen de idoneidad profesional o no haya obtenido una experiencia profesional pertinente se le permite trabajar en calidad de revisor fiscal de empresas de cualquier tipo o tamaño, entre ellas compañías anónimas y bancos, así como otras instituciones financieras semejantes, como las compañías de seguros. En la práctica, en Colombia muchos contadores públicos inician su carrera profesional con conocimientos y habilidades profesionales insuficientes. En el momento hay alrededor de 110.000 contadores públicos registrados, y se espera que en los próximos cinco años 100.000 o más obtengan su licencia de ejercicio. De acuerdo con la Cámara de Comercio Nacional, la oferta de contadores públicos registrados en Colombia supera la demanda en aproximadamente el 100 por ciento”.

La Comisión a que nos venimos refiriendo, propuso el establecimiento de un ente regulador como el que estamos proponiendo en nuestro proyecto de ley con la transformación de la Junta Central de contadores, en la Unidad Administrativa de la Contaduría Pública en los siguientes términos:

“Establecimiento de un ente regulador responsable de la aplicación de los estándares de contabilidad y auditoría y el código de ética profesional. La dirección del ente regulador no debería estar dominada por contadores practicantes. Este organismo debería tener el suficiente personal de tiempo completo como para llevar a cabo importantes actividades relacionadas con la aplicación de los estándares. A través de un arreglo formal con este organismo regulador, el regulador del mercado de valores y los reguladores de los bancos y otras instituciones financieras deben tener la potestad de usar la distinta información producida por este organismo –por ejemplo, la vigilancia y cumplimiento de los estándares y normas– como insumos para la toma de decisiones y acciones relacionadas con la regulación.

Las siguientes tres unidades son propuestas para su inclusión en la estructura organizacional del ente regulador:

a) **Otorgamiento de licencias.** El organismo regulador emitiría sus licencias de práctica a los candidatos que hayan pasado la calificación de sus exámenes y completado la experiencia práctica requerida para trabajar como un auditor independiente. El ente

regulador mantendría una lista de los poseedores de las licencias. Especificaría los requerimientos de educación profesional continuada —establecidos en línea con la guía de IFAC— para la práctica independiente de los auditores y las aplicaría como una condición necesaria para la renovación de la licencia. En intervalos regulares, el organismo regulador debería evaluar el cumplimiento de los poseedores de licencias con la educación profesional continuada y otros factores relacionados con el desempeño profesional, incluyendo el cumplimiento de los estándares de auditoría y código de ética. Basados en esta evaluación, el organismo regulador decidiría si renovar o no la licencia.

b) **Monitoreo.** Esta unidad sería la responsable de analizar e identificar el incumplimiento con las normas para los informes contables y financieros. Para tal propósito, los expertos revisarían los estados financieros de entidades públicas, incluyendo, de manera apropiada, los documentos de auditoría y los libros de contabilidad de la empresa. Si este proceso de monitoreo revela evidencia de incumplimiento con las normas de contabilidad aplicables, sanciones efectivas serían impuestas a tanto los revisores fiscales como auditores de los informes financieros. En conjunto con los otros entes reguladores, se deberían plantear y hacer los cambios a la administración de la empresa responsable por infracciones en los informes financieros. La posibilidad de sanciones efectivas crearían incentivos para que la administración de la empresa contrate contadores de alta calidad y auditores críticos en la preparación de los estados financieros y la auditoría. El monitoreo debería desarrollar la capacidad para realizar revisiones en profundidad de los estados financieros corporativos y así determinar la extensión del cumplimiento de los estándares y regulaciones —no solo en apariencia, sino también de manera real—.

c) **Revisión del auditor.** Un equipo de evaluadores debería de ser responsable de la revisión de las prácticas de auditores independientes y firmas auditoras que auditen entidades de interés público. Debería haber un mecanismo eficiente y efectivo para tomar acciones disciplinarias contra los auditores y firmas auditoras que se encuentren, que sean responsables por el incumplimiento con los estándares de auditoría y el código de ética profesional. La revisión en el lugar de los hechos por parte de los evaluadores debe enfocarse en la evaluación de la calidad y garantía de la misma en la auditoría de la empresa y examinar sus borradores resultados del proceso de auditoría. Además, debería existir un orden en la investigación de los auditores que debe estar basado en las quejas. El grupo de revisión de los auditores debería desarrollar la capacidad de conducir de manera eficiente las inspecciones en el lugar de los hechos de las firmas auditadas. Este grupo puede no requerir un número grande de personal de tiempo completo, pero podría contar con expertos adicionales de algunas fuentes externas”.

Respecto a la entrega de licencias a los Auditores Independientes y Revisores Fiscales esta Comisión manifestó:

“Mejorar el proceso para el otorgamiento de licencias a los auditores independientes. Para obtener una licencia para ser un auditor independiente, un individuo debería cumplir con un mínimo de requisitos basados en los estándares educacionales de IFAC. El sistema actual de otorgamiento de licencias sin un

examen de la calidad profesional y una adecuada experiencia práctica debería cambiarse para que se ajuste a los estándares internacionales de mejor desempeño. Debería existir un examen de la calificación del profesional basado en un currículo que posea los estándares de IFAC sobre educación profesional y debería haber un requisito de experiencia práctica de por lo menos tres años con una persona capacitada y autorizada para realizar la capacitación bajo la supervisión de un auditor independiente con experiencia. Para convertirse en un oferente autorizado para dar capacitación, una firma de servicios profesionales debería tener la capacidad suficiente para permitir al auditor en entrenamiento enfrentarse a los aspectos prácticos de todos los códigos y estándares aplicables. El organismo regulador, que tiene la responsabilidad para emitir la licencia para ejercer, debería mantener una lista de los oferentes autorizados a brindar capacitación práctica y actualizar esta lista basados en una evaluación periódica de las capacidades de los oferentes de capacitaciones potenciales y existentes. La evaluación debería considerar el número de socios y su experiencia, la naturaleza de sus clientes, y otras facilidades disponibles para ofrecer entrenamiento práctico de alta calidad”.

El país no ha podido cuantificar cuánto le vale no tener una profesión de la contaduría pública fortalecida, a causa de los desfalcos, robos y demás litigios que inundan nuestros juzgados, cortes y todo el aparato judicial: no dudamos que estos se descongestionarán si logramos mejorar la transparencia y claridad en los negocios y en la información contable, que es el propósito de nuestro proyecto.

*Gabriel Zapata Correa,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 14 del mes de agosto del año 2012 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 77 de 2012 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Gabriel Zapata C.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 77 de 2012 Senado, *por la cual se dictan algunas disposiciones en materia contable, se le entregan unas facultades al Gobierno Nacional para modificar la estructura de la Junta Central de Contadores y se reforman algunos artículos de la Ley 1314 de 2009 y Ley 43 de 1990*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Gabriel Zapata Correa. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,  
*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2012**  
**SENADO**

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Artículo 1°. A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación o esquema legal que pretenda hacer intermediación laboral destinada a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. No se permitirá la contratación a través del Contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en el sector Salud.

Esta prohibición incluye todas las actividades que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.

Parágrafo 1°. A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.

Artículo 2°. Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante cooperativas de trabajo asociado para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de "contrato realidad" establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.

Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el Derecho Laboral Administrativo en lo pertinente. Lo

anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal para estos casos.

El Gobierno Nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el período de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo cooperativas de trabajo asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el Derecho Laboral Administrativo, vigente.

En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las cooperativas de trabajo asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Artículo 4°. El artículo 1° de la **Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008**, por medio de las cuales se crean las sociedades simplificadas por acciones, quedará así:

Artículo 1° *Constitución*. La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente hasta por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.

Artículo 5°. Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Autores.

*Alexánder López Maya*, Senador de la República;  
*Wilson Arias Castillo*, Representante a la Cámara.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Introducción**

El Congreso de la República con la Ley 456 de 1998, pretendió darle un marco conceptual y una estructura orgánica al sector solidario de la economía colombiana, pero en ese propósito también incluyó a las Cooperativas de Trabajo Asociado "CTAS", sobre las cuales configuró la posibilidad de convertirlas en entidades de intermediación laboral, que permiten a algunos empleadores birlar la Constitución y la ley laboral para lucrarse de manera irregular. Posteriormente en el 2008 el Congreso de la República, aprobó la Ley 1233, cuyo objetivo era obligar a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, a responder por los aportes a la seguridad social y los parafiscales de sus asociados, pero ante todo a ponerle fin a la intermediación laboral en la cual incurrieron estas CTAS, pero el fenómeno no se logró contener y hasta en los escenarios internacionales se habla del "dumping laboral" que realiza Colombia a través del uso indebido de estas entidades denominadas como cooperativas. Las organizaciones sindicales y de trabajadores las han denunciado como ins-

trumentos de los empleadores para no cumplir con lo dispuesto en la ley laboral y los tratados suscritos por el Estado colombiano con la OIT, mientras que la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha declarado que las cooperativas de trabajo asociado no pueden usarse para ocultar el contrato “realidad” definido en el Código Laboral Sustantivo que subyace a este tipo de contratación.

Ante esta situación le corresponde al Congreso de la República actuar y en consecuencia, el objeto de este proyecto de ley es saldar de una vez por todas las cuentas que esta figura ha generado en nuestro ordenamiento jurídico, proponiendo su eliminación como modelo de contratación laboral, a fin de separar claramente la actividad solidaria cooperativa, (cuya esencia es la ausencia de ánimo de lucro), de la actividad laboral, cuyo propósito es la contratación de mano de obra por parte del empleador, a cambio de un salario o sueldo a favor del trabajador, con el propósito de que realice una actividad bajo condiciones de subordinación y en un espacio-tiempo determinado.

A esto se le suma que si bien el Gobierno Nacional ha venido implementando medidas en este sentido, como es el caso del Decreto número 2025 del 8 de junio de 2011, *por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010*; estas medidas resultan insuficientes en tanto que no definen sobre la fase de transición que debe acompañar un verdadero desmonte del sistema de intermediación laboral construido a partir de las “CTAS”. Y no se diseñan aún medidas que verdaderamente garanticen que el final de las cooperativas de trabajo asociado no signifique el deterioro aún mayor de las condiciones laborales de los trabajadores vinculados mediante esta figura cooperada y que podrían recaer en formas de intermediación laboral aún más gravosas o en la situación de verse despedidos sin justa causa con ocasión de esta reglamentación.

Tal es la situación que se ha venido presentando en el último período, en el cual a pesar de los múltiples compromisos suscritos por el Gobierno Nacional y la puesta en marcha de la legislación mencionada, que obliga a desmontar el sistema de intermediación laboral soportado en la figura de las Cooperativas de trabajo asociado, se siguen presentando notorias inconsistencias en el proceso de desmonte de este proceso, que sigue en esencia implementándose, recurriéndose en muchos casos, a nuevas figuras creadas con el propósito de mantener el fenómeno de intermediación o recreando la misma a partir de tipos como el caso del Contrato sindical, que ya existen en el ordenamiento jurídico.

Es el caso en el sector Salud, en el cual a pesar que la Corte Constitucional desde el año 2009 mediante la Sentencia C. 614, confirmada por las Sentencias C.690, C.901 de 2010 y C.171 de 2012, estableció que las actividades o funciones permanentes del Estado deben ser ejecutadas por personas que deben estar vinculadas en las plantas de personal respetando todos los derechos laborales establecidos en la ley y en los convenios de la OIT para su caso, se siguen adoptando medidas tendientes a burlar dicha disposición mediante la reciente proliferación de los llamados Contratos Sindicales en el Sector Salud. Con los cuales se viene desnaturalizando a las organizaciones sindicales colocándolas como intermediarios

laborales con descuentos al trabajador “sindicalizado” que en promedio ascienden al 15% del valor del contrato del trabajador; en el registro del sector Salud, se han creado en el período 2011-2012, durante la vigencia de la Ley 1429 de “Primer Empleo” más de 100 sindicatos, organizados por los empleadores y por quienes eran los dueños de las Cooperativas de Trabajo Asociado en el sector para asumir a la manera de un relevo, los contratos de intermediación laboral que estaban asignados a las CTAS. Afiliando forzosamente a más de 50.000 trabajadores de la salud a estos nuevos sindicatos, para falsear los compromisos sobre formalización laboral, aspecto que ha sido avalado por el Gobierno como sucedió con la Circular número 042578 del 22 de marzo de 2012 suscrita por el Ministro del Trabajo y la Ministra de Salud que terminó reconociendo estas maniobras.

El Ministerio del Trabajo igualmente en su labor de control inspección y vigilancia en el departamento del Meta, ha avalado el contrato a término fijo a 28 días, utilizado en la contratación del personal al servicio de la transnacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán. Dicha modalidad de contratación es abiertamente ilegal en Colombia, posterior a la 3ª renovación, luego de la cual debe ser reemplazado por un contrato de trabajo a término indefinido, lo cual no ha sucedido en este caso. Este tipo de contratación ha sido diseñado en la industria petrolera y en el caso de la operación de la transnacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán, Meta, para más de 14 mil contratistas, que no tienen ninguna posibilidad de acceder a organizarse sindicalmente, pues si lo intentan en el nuevo ciclo de contratación, cada 28 días, son desvinculados de sus puestos de trabajo, por la transnacional, quien además veta a estos trabajadores por sus actividades sindicales ante todos los posibles empleadores en la región quienes se niegan a vincularlos posteriormente, en práctica abiertamente ilegal en Colombia, conocida como “las listas negras”. Lo cual no ha merecido ningún tipo de acción por parte de los inspectores de Trabajo del Gobierno, existiendo ya centenares de casos de despidos y vetos anti-sindicales por estas prácticas en el departamento del Meta.

La creación del Ministerio del Trabajo ha generado muchas expectativas, pero hasta la fecha no se ha avanzado de forma real en el desarrollo de mecanismos reales y efectivos de política pública para garantizar realmente los derechos contractuales y convencionales de los trabajadores. El Ministerio en su corta trayectoria y por falta de una política pública de transición ha terminado avalando una serie de mecanismos que preservan de manera improvisada un contexto propicio para la intermediación laboral, (tanto en el sector público como el privado) y que contradicen el espíritu y las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia existente en la materia; así ha sucedido con la preservación de las Cooperativas de trabajo asociado mediante distintas figuras, las empresas “espejo” (que impiden relaciones laborales directas entre empleadores y empleados), los contratos sindicales, las Sociedades anónimas simples y los pactos colectivos que han venido relevando a las cooperativas de trabajo asociado para negar relaciones laborales regulares en el último período para más de 300 mil trabajadores “ex cooperados” en sectores tales como palma de aceite, azúcar, minas, puertos, flores y el sector salud oficial.

Lo cual se hace posible ante la falta de instrumentos legales que definan con claridad el final de estas figuras y la regularización de estos contingentes de trabajadores tercerizados.

El Gobierno Nacional, a través de su Ministerio del Trabajo ha reconocido en el caso de las Cooperativas de trabajo asociado que además no es política oficial su prohibición como mecanismo de vinculación laboral, tan solo su adecuación a los nuevos marcos legales, que las prescriben para ciertos casos. Lo cual ha permitido que gracias a la interpretación jurídica de la Ley 1429 de 2010 “De Primer Empleo” y la ley de Plan Nacional de Desarrollo, las llamadas CTA sobrevivan de forma precaria en sectores tales como el sector Salud, aquel de la Palma de Aceite y el sector del Transporte aéreo, en particular en grandes aerolíneas que expresan una posición dominante en el sector del transporte aéreo. En este sentido, el único avance reportado a la fecha (abril 3 de 2012 en respuestas oficiales al Senado de la República) por el Ministerio del Trabajo, conforme a las exigencias del Plan de Acción Laboral suscrito con Estados Unidos en esta materia, es que tan solo se han hecho averiguaciones iniciales y apenas se estaría recolectando información en torno a la situación de los trabajadores cooperados, sin que a la fecha, se hayan tomado medidas concretas gubernamentales para controlar este fenómeno ni la fase de transición de más de 1.2 millones de estos trabajadores (cifra oficial) a un contrato regular de trabajo. Para el caso del sector oficial, por cada servidor público con una vinculación oficial al nivel central del Gobierno existen 1.7 servidores públicos vinculados mediante mecanismos de intermediación laboral, que aún a la fecha, no se han regularizado al interior del propio Estado. El Gobierno Nacional igualmente reconoce que la regularización de estos puestos de trabajo en el sector privado corresponde a la iniciativa de las empresas, lo cual se presta para una serie de abusos y desviaciones de poder con aquellos trabajadores que desempeñándose como trabajadores misionales y permanentes bajo esquemas de intermediación laboral, quedan hoy básicamente en manos de la autonomía de la voluntad de sus empleadores (tanto en el sector público y privado) para formalizar su relación laboral, sin mayor control gubernamental ni amparo legal en materia de la salvaguarda de sus derechos adquiridos por mérito del *contrato realidad*, causado en estos casos.

Una decisión de desmontar este sistema de intermediación necesita de un consenso que conduce necesariamente a su consumación en una norma legal discutida y aprobada por el legislador, quien representa de forma comprensiva a la sociedad y es quien debe asumir el desenlace de esta discusión y la formulación de una política pública; legislando y ordenando no solamente el final del sistema cooperado como forma de contratación laboral sino además previendo las consecuencias y los escenarios futuros para los trabajadores bajo estos esquemas informales, quienes deberán ser contratados mediante las disposiciones de orden laboral y administrativo vigente, que no desconozcan los derechos de los asalariados y que finalmente los inserten en el marco de relaciones estables, conforme lo establece el ordenamiento jurídico para el caso del trabajo asalariado.

### Las Cooperativas de Trabajo Asociado

No existe una cifra exacta del número total de cooperativas de trabajo asociado “CTAS”, que operaron y aún operan hoy Colombia, pero la Confederación de Cooperativas *Cofencoop*, asegura que tenían en sus registros 3.602 CTA, al cierre de 2009 y que esa cifra puede corresponder al 49% del total de ese tipo de cooperativas reconocidas en el país las cuales tienen vinculados a cerca de 3 millones de trabajadores a los cuales les prestan el servicio de “intermediación” laboral. Lo grave es que estas eran menos del 5% del sector cooperativo, pero hoy constituyen el 12,4% del sector total.

La mayor parte de las “CTAS”, se encuentra en los municipios donde la informalidad de la economía, el desempleo y la desregulación laboral son fenómenos dominantes y según la misma *Cofencoop*, las “CTAS”, operan en 445 municipios de 30 departamentos y trabajan mayoritariamente en el sector agropecuario como los cultivos de palma, caña de azúcar y flores, en el comercio donde figuran desde vendedores ambulantes hasta empacadores de supermercados. Pero también hay “CTAS”, en el sector oficial donde siguen apareciendo para ofrecer servicios de salud, aseo y otros servicios que las empresas del Estado entregan a terceros.

Según datos de la Superintendencia para la Economía Solidaria, (Supersolidaria), las cifras pueden ser mayores porque hasta el 2008, última fecha en la que estas cooperativas se registraron en las Cámaras de Comercio, los datos disponibles muestran que bajo esta figura operaban 12.059 CTA, aunque aparentemente en la actualidad sólo están activas plenamente 2.189 de acuerdo a los reportes hechos a la Supersolidaria. Sin embargo todo parece indicar que su número va en ascenso si se tiene en cuenta que según listados publicados por la Supersolidaria en su página, en la actualidad hay 7.138 “CTAS”, incursas en causal de liquidación por no llenar los requisitos legales o por realizar flagrante intermediación laboral, pero siguen ofreciendo servicios. En contraste figuran debidamente registradas aproximadamente 6.500 “CTAS”.

Se esperaba que con la entrada en vigencia de la Ley 1233 de 2008, se llevaría a cabo un proceso un de depuración de estas cooperativas, que están obligadas a registrarse ante la Supersolidaria para operar a partir de enero de 2009, pero a la fecha no se conoce con certeza su número, lo que significa que la vigilancia y control del sector no ha dado los resultados esperados. Aún posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1429 de 2010.

### Una figura jurídica contraria a la Constitución

Las cooperativas de trabajo asociado se crearon con el objetivo de asociar un grupo de trabajadores en pro del mejoramiento de su calidad de vida mediante el ofrecimiento de su fuerza laboral, objetivo que se ha desdibujado completamente a tal punto que buena parte de las cooperativas de trabajo asociado se han convertido en una forma de explotación laboral por debajo de los derechos consagrados en la norma superior.

Según el artículo 3° de la Ley 79 de 1988, el acuerdo cooperativo es un contrato que se celebra entre un número plural de personas con el objetivo de crear una persona jurídica de derecho privado denominada

cooperativa, cuyas actividades deben desarrollarse con fines de interés social y sin ánimo de lucro.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000 identificó como características relevantes de las cooperativas de trabajo asociado las siguientes: (i) asociación voluntaria y libre, (ii) igualdad de los cooperados, (iii) ausencia de ánimo de lucro, (iv) organización democrática, (v) trabajo de los asociados como base fundamental, (vi) desarrollo de actividades económico sociales, (vii) solidaridad en la compensación o retribución, y (viii) autonomía empresarial.

En la sentencia citada, la Corte recogió el siguiente concepto alrededor de la noción y régimen de funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado:

*“Las cooperativas de trabajo asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores éstos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente”.*

Es decir que en cada una de las personas asociadas recaen las calidades de trabajador y de asociado cooperado que convergen en sus miembros y esta característica los ubica en un plano horizontal en el que no es posible hablar de empleadores por un lado y de trabajadores por el otro, ni considerar relaciones de dependencia o subordinación en la ejecución del objeto de la cooperativa. Por eso es que las relaciones de trabajo en estas cooperativas escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral y se sometan a lo que libre y voluntariamente dispongan los cooperados en los estatutos, gozando de amplia autonomía configurativa para definir, entre otras materias, el régimen de trabajo, seguridad social y compensaciones, sin que, por ello, se encuentren libres de la exigencia de sujetarse a los principios y derechos constitucionales, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales de las personas vinculadas a las actividades cooperativas.

Así es como idealmente funciona una CTA, pero la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes, cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite colegir la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

Por fortuna, la Corte ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a una de naturaleza vertical, en los siguientes términos:

*“En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en la cual una de la dos partes tenga mayor poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado éste haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó; (ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros”* (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

De estas sentencias de la Corte se puede concluir que la empresa cliente de la cooperativa de trabajo asociado, tiene la potestad de determinar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se van a desarrollar las actividades laborales contratadas y goza de la facultad de definir la forma en la que se va a realizar el pago por los servicios prestados, de manera que resulta claro que las “CTAS”, y las empresas a las cuales les prestan el servicio de intermediación laboral, actúan ambas como empleadores de los trabajadores, quienes lejos de tener una relación horizontal con los actores, presentan un vínculo de subordinación que está regulada por la legislación laboral y no por las normas del sector solidario.

Al respecto y conforme a la manera como se desvirtúa la relación laboral a partir de la instrumentalización del modelo cooperativo y formas afines de vinculación de trabajadores se señala lo siguiente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-614/09 que regula el Contrato de Prestación de Servicios en el sector oficial y que refrenda en su fallo la prohibición de celebración de vinculaciones laborales para el ejercicio de funciones de carácter permanente en el sector público a partir de las distintas formas de intermediación laboral incluyendo las cooperativas de trabajo asociado:

*“Así las cosas, en el análisis probatorio del caso concreto, deberá tenerse en cuenta factores como: i) la voluntariedad con la que las partes acuden a la forma contractual escogida. Dicho en otros términos, por ejemplo, si un asociado debe afiliarse a una cooperativa para obtener un contrato de trabajo, es claro que dicha decisión no es libre y, por ese hecho, ese acto constituye una desviación de la forma asociativa legal y constitucionalmente autorizada. ii) la finalidad con la que se acude a la forma contractual, pues si se celebran contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes de la entidad, o si se acuerda la prestación de servicios personales subordinados a cambio de una remuneración económica con una cooperativa de trabajo, de tal forma que puedan retirarse trabajadores de sus nóminas, o recortarse plantas de personal, o se celebran contratos con empresas de servicios temporales para el desempeño de funciones propias del giro ordinario de los negocios empresariales, es evidente que se ha utilizado una forma contractual legal para desnaturalizar la relación laboral”.*

*En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales* “Corte Constitucional C614 de septiembre de 2009.

### **El contexto internacional desfavorable a las CTAS**

Las cooperativas de trabajo asociado son entidades sin ánimo de lucro, donde se supone que sus miembros no desean lucrarse. Así lo han entendido los empresarios, razón por la cual son ellos los que utilizan a esos asociados para lucrarse y de paso desconocer derechos laborales, prestaciones sociales y los derechos constitucionales de libertad sindical, asociación y huelga entre otros. Estos últimos, la libertad sindical, el derecho de asociación y huelga, bienes jurídicos que se encuentran contenidos en el Título II de los derechos fundamentales de la Carta y que están fuertemente regulados en los instrumentos del derecho convencional suscritos por Colombia.

Esto en un contexto en el cual la agenda exterior del país se encuentra atravesada por la denuncia permanente de los incumplimientos del Estado colombiano en esta materia. Lo cual exige del conjunto de la acción del Estado, incluyendo el Congreso, un esfuerzo por avanzar en la superación de estas graves inobservancias que se expresan entre otros escenarios, en el modelo de las cooperativas de trabajo asociado.

Por invitación del Gobierno de Colombia, la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT (la Misión) visitó el país del 14 al 18 de febrero de 2011 para analizar la aplicación del Acuerdo tripartito por el derecho de asociación y la democracia firmado en junio de 2006 en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Misión se da en seguimiento a la visita tripartita de alto nivel de 2005, a la visita de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT en octubre de 2009 y a las dos misiones de contactos preliminares llevadas a cabo en 2010 respecto de varios casos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Ante esta situación, la Misión en sus conclusiones lamenta que el nivel de sindicalización en Colombia, cuyas distintas estimaciones varían entre el 4 y el 7 por ciento, sigue siendo muy bajo respecto de los estándares internacionales y que el grado de cobertura de la negociación colectiva es aún más reducido. La Misión ha identificado varias áreas clave en donde una acción urgente es necesaria para contribuir a resolver estas dificultades:

En este sentido, la Misión convoca en sus conclusiones a: “*Renovadas medidas legislativas y acciones de control para acabar con la intermediación laboral llevada a cabo por las cooperativas de trabajo asociado así como todos los demás obstáculos legales y prácticos a la libertad sindical y negocia-*

*ción colectiva que puedan resultar de la existencia de dichas cooperativas”.*

Durante las reuniones sostenidas por la Misión, no sólo con las organizaciones sindicales, sino también con las altas Cortes, se expresaron serias preocupaciones sobre el creciente uso de las cooperativas de trabajo asociado así como sobre el recurso a pactos colectivos a nivel de empresa con trabajadores no afiliados que estaban teniendo un impacto serio en el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. Se indicó que los elementos mencionados también tienen impacto en la tasa de afiliación sindical. Se informó también a la Misión de casos frecuentes de discriminación antisindical como consecuencia del ejercicio del derecho de constituir o afiliarse a una organización sindical.

Estas conclusiones que fueron llevadas al seno de la discusión en la Organización Internacional del Trabajo, obligan necesariamente a discutir en el Congreso de Colombia, las implicaciones de sostener un marco legal que no se adecúa a estas exigencias del orden multilateral. Demandas que exigen una política pública que claramente deslinde campos con la intermediación laboral y que de forma más reciente también han sido parte de las agendas de los diálogos bilaterales con la administración del Presidente Barack Obama de los Estados Unidos en procura de la firma y puesta en marcha de los tratados comerciales con este país.

Para el caso del expediente Colombia en la OIT, (el cual resulta quizás el más estudiado por este organismo y sus distintas comisiones y órganos de control); el Gobierno Nacional ha sido llamado a responder en 16 ocasiones por el Convenio 87 y 1 ocasión por el Convenio 98 ante las instancias de control OIT en los últimos años; esto debido a la grave situación de violación de derechos humanos y de libertades sindicales. Los órganos de control de normas de OIT se han referido en 95 ocasiones solicitando que en Colombia se tomen medidas legislativas para proteger derechos, o para superar obstáculos, el resultado de esos llamados es tomar medidas frente a 57 normas (por configuración en contrario o por omisión legislativa), de las cuales se han modificado en Colombia, tan solo dos por medio de leyes y dos más en virtud de algunas sentencias de la Corte Constitucional, dejando un pendiente de 53 normas que se encuentran vigentes en Colombia y que en materia laboral resultan contrarias a los Convenios OIT ratificados.

Muchas de estas solicitudes se refieren a aspectos mínimos y necesarios para el ejercicio de las libertades sindicales negadas por el actual ciclo de intermediación laboral que no concluye en nuestro medio. No resolver de manera definitiva estos obstáculos permite coincidir con la afirmación acuñada en el seno de la Organización Internacional del Trabajo OIT, que afirma que en “*Colombia existe una exclusión normativa e institucional que impide la actuación de las organizaciones sindicales*”, lo cual resulta inaceptable para la comunidad internacional y los mercados comunes a los que Colombia aspiraría a ingresar en una economía global. Resolver y adecuar el marco normativo colombiano en la materia, es no solamente una tarea que se resuelve con este proyecto sino que conduce inevitablemente hacia la tarea inconclusa de promulgar un verdadero Estatuto del Trabajo, tal como lo demanda el artículo 55 de la Constitución Política.



### El fin de las CTAS

El presente proyecto de ley está conformado por 6 artículos que se refieren en su orden a;

Su objeto o propósito: suprimir la figura de la intermediación laboral a través de cooperativas de trabajo asociado estableciendo que el personal requerido en por las empresa públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales, no podrá vincularse a través de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe lo derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Por eso, la norma expresamente señala que a partir de su promulgación, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral.

Evitando con ocasión de esta prohibición que grandes conglomerados corporativos pretendan que procesos industriales consustanciales a la operación productiva, comercial o de servicios a gran escala sean considerados *no misionales* y con ello se habiliten procesos irregulares de enganche de trabajadores mediante las mencionadas formas de intermediación laboral.

Con el propósito de conciliar los fallos de la Corte Constitucional con nuestra legislación el proyecto de ley establece que los trabajadores que se encuentran vinculados a alguna cooperativa de trabajo asociado, se les aplicará el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, sobre los derechos laborales y las empresas que hayan contratado con estas cooperativas, deberán proceder a contratar el personal vinculado mediante contratos laborales directos, sin intermediación laboral.

El proyecto no desconoce la realidad actual y por eso establece una transición que facilite la aplicación de la norma al ordenar que las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que hayan suscrito contratos comerciales con cooperativas de trabajo asociado, podrán continuar con ellos hasta la fecha de su terminación, pero no podrán prorrogarlos en virtud de la intermediación laboral y contarán con un plazo de 180 días para darlos por terminados y proceder a la contratación laboral directa, tal como lo establece el Código Laboral colombiano.

De la misma manera, el proyecto de ley elimina las salvedades existentes en la Ley 1258 de 2008, por medio de las cuales se crean las sociedades por acciones simplificadas, a cargo de los accionistas de este tipo de empresas, a quienes se eximía de las obligaciones laborales y tributarias en que incurrieran estas entidades. Lo cual constituía un alto riesgo para trabajadores enganchados bajo este tipo de figura mercantil, quienes podrían eventualmente ver frustradas sus acreencias con sus empleadores, al carecer la empresa de suficiente respaldo patrimonial para responder por sus obligaciones y eximirse legalmente a sus socios de la responsabilidad de asumir las mismas. En el actual proyecto, se garantiza en todo caso, las obligaciones laborales a cargo de las llamadas empresas S.A, quienes al no contar con los activos suficientes para pagar estas deudas, apelearían al patrimonio de sus socios, tal como sucede

en estos casos, en el régimen legal de las sociedades colectivas. Evitándose que las empresas por acciones simplificadas se conviertan en un refugio para desconocer las acreencias laborales.

Para que la norma no vaya a quedar sin fuerza, el proyecto incluye sanciones por su incumplimiento, señalando expresamente que el Ministerio de Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Las CTA, que hasta el momento tenían un régimen especial debido a que sus asociados son al mismo tiempo dueños, trabajadores y gestores (lo que les permitía no tener un contrato de trabajo y no estar regidas por el código laboral), desaparecen del ordenamiento jurídico laboral, porque son contrarias a la Constitución y se erigieron en instrumentos para violar la ley laboral y se habían convertido en el blanco de críticas por parte de los sindicatos tanto del país como del exterior, que las acusan de pauperizar el trabajo y de intermediar labor para descargar a las empresas de sus obligaciones.

Atentamente,

Alexánder López Amaya, Senador de la República; Wilson Arias Castillo, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 81 de 2012, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Alexánder López Maya y el honorable Representante a la Cámara Wilson Arias Castillo. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2012  
SENADO**

*por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, Ley 789 de 2002.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

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

1. Trabajo diurno ordinario es el comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las dieciocho horas (6:00 p. m.).

2. Trabajo ordinario nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

Artículo 2°. El artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 161 literal C, inciso 1°.** El empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 179. Trabajo Dominical y Festivo.**

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.

Artículo 4°. El artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones.**

Numeral 2. Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.

Artículo 5°. El artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 30 de la Ley 789 de 2002 quedará así:

**Naturaleza y características del contrato de aprendizaje.** Contrato de Aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que este le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado mediante una relación laboral formal, por tiempo determinado y desarrollada durante una etapa lectiva y otra práctica, que no podrán ser superiores en total a tres (3) años, y de conformidad, al salario y demás obligaciones de orden legal y contractual convenidas.

El salario inicial de los aprendices no podrá ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento (50%)

del salario mínimo legal, o del fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales. Durante el cumplimiento del contrato el salario pactado se aumentará al dar inicio a la fase práctica hasta llegar, cuando menos, al cien por ciento (100%) del salario mínimo legal o al pactado en convenciones colectivas o fallos arbitrales.

Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo, el empleador tiene las siguientes para con el aprendiz:

1. Facilitar todos los medios al aprendiz para que reciba Formación Profesional integral para el trabajo, metódica y completa en el arte u oficio, materia del contrato.

2. Pagar al aprendiz el salario pactado según la escala establecida en el respectivo contrato tanto en los períodos de trabajo como en los de enseñanza.

3. Cumplido satisfactoriamente el término del aprendizaje, preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión u oficio que hubiere aprendido.

Además de las obligaciones que se establecen en el Código del Trabajo, para todo empleado, el aprendiz tiene las siguientes:

1. Concurrir asiduamente tanto a los cursos, como a su trabajo, con diligencia y aplicación, sujetándose al régimen del aprendizaje y a las órdenes del empleador.

2. Procurar el mayor rendimiento en su estudio.

El contrato de aprendizaje podrá celebrarse para la **Formación Profesional Integral** metódica y completa en ocupaciones definidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones existentes, siempre que el contrato de aprendizaje implique un proceso de **Formación Profesional Integral para el trabajo** teórico-práctico debidamente estructurado y su desempeño contribuya a la necesaria reposición y **calificación integral** de mano de obra del país.

El Contrato de aprendizaje podrá suscribirse con estudiantes universitarios en los casos en que el aprendiz desarrolle simultáneamente actividades de práctica en la empresa de 24 horas semanales y al mismo tiempo cumpla las académicas propias del pensum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar estricta relación con su formación académica.

Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del **contrato**.

Firmado.

*Alexánder López Amaya*, Senador de la República;  
*Wilson Arias Castillo*, Representante a la Cámara.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental, Ley 789 de 2002, con el solo propósito de promover la “*empleabilidad y desarrollar la protección social*”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la

República para aprobarla, a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos, primó aquella según la cual *—se generarían entre 650 a 700 mil nuevos empleos—* para los cuatro años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007.

Esta “empleabilidad” se llevaría a cabo a partir de la modificación que se le hiciera al Código Sustantivo del Trabajo por la Ley en mención, modificando en su artículo 25 la jornada laboral diurna, que la fijaría desde las seis horas de la mañana (6:00 a.m.) hasta las diez horas de la noche (10:00 p.m.). En el artículo 26, recortó los recargos sobre la remuneración de los dominicales y festivos, pasando de una remuneración del ciento por ciento (100%), a un recargo sobre la remuneración ordinaria del setenta y cinco por ciento (75%). Así mismo se reglamentó sobre el funcionamiento del contrato de aprendizaje de los aprendices SENA.

#### Descripción de la reforma laboral

Desde un punto de vista conceptual, la Ley 789 de 2002 puede dividirse en cuatro partes parcialmente independientes. La primera se ocupa de acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales, especialmente de aquellas administradas por las Cajas de Compensación Familiar. Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación.

La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo. Los estímulos son de varios tipos: subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes.

Algunos estímulos tienen recursos ciertos, otros dependen de apropiaciones presupuestales inciertas y limitadas. Más que una reducción en los costos laborales, estas medidas son auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. Entre las medidas decretadas en la Ley 789 de 2002, se permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica y se eliminó de forma integral y taxativa el vínculo laboral del contrato de aprendizaje.

Lo cual desnaturalizó el vínculo laboral contenido en el contrato de aprendizaje y desprotegió a más de 250 mil aprendices en todo el país, quienes fueron obligados a asumir su proceso de formación profesional sin las garantías propias de la relación laboral connatural al proceso de aprendizaje. Esto no solamente empobreció las condiciones materiales del aprendiz y lo expuso a riesgos en materia de salud ocupacional y seguridad industrial sino que además generó una cultura de sustitución (totalmente contraproducente) de trabajadores formales en las empresas por aprendices sub contratados (y menos costosos) en esta modalidad “informal” de contrato de aprendizaje.

La figura de contrato de aprendizaje es de las herramientas más antiguas que hayan acompañado algún proceso formativo, más aun, durante gran parte de la historia fue la única forma de acceder al aprendizaje, fundamentalmente en las artes y en los oficios. La historia de nuestro país no es ajena a esta realidad histórica del aprendizaje. Ha sido tan importante dicha herramienta que hoy aun es de vital importancia para los modelos educativos de muchos países en el mundo como lo demuestra Héctor Hugo Barbegelata en su estudio “Formación y legislación para el trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional” publicado por Cinterfor en la cual señala lo siguiente: “La adquisición de una calificación por un joven a través de un proceso que se cumple fundamentalmente dentro de una relación contractual, por el desempeño progresivo de tareas en una situación real de trabajo, bajo las instrucciones del propio empleador o de un trabajador experimentado, ha sido la modalidad de formación más antigua y por mucho tiempo la única”.

El estatuto de la formación profesional del SENA define “el Contrato de Aprendizaje considerado como mecanismo pedagógico, posibilita la relación dinámica reflexión-acción en las etapas lectiva y productiva...”. Además de esto resalta el papel conformador que asume la empresa en el proceso formativo del aprendiz así como su injerencia directa en el aseguramiento de la calidad del mismo. Sobre este sustento en nuestro país se encuentran reglamentaciones del contrato de aprendizaje desde 1950 en el Código Sustantivo del Trabajo. En tal sentido, desde las más antiguas disposiciones legales e inherentes al aprendizaje en el campo productivo por medio del desarrollo de las actividades propias del oficio, los aprendices cumplen con lo que el Código Sustantivo del Trabajo considera los tres elementos constitutivos de un contrato de trabajo:

**ARTÍCULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.**  
<Artículo subrogado por el artículo 1° de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>

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 empleador, que faculta a éste 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. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

c. Un salario como retribución del servicio.

1. 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.

*Código Sustantivo del Trabajo*

A partir de esto y teniendo en cuenta que los aprendices cumplen con los tres requisitos constitutivos de contrato de trabajo, el contrato de aprendizaje debe recuperar el carácter laboral que además le permita

al aprendiz gozar de los beneficios y garantías mínimas adquiridas con la relación laboral como lo son el derecho a tener seguridad social, primas legales, dotación, etc., por otra parte mantener una figura que permite una remuneración económica por debajo del salario mínimo mensual legal vigente no solo es violatorio del derecho que le asiste a todo trabajador de recibir una remuneración que le permita sobrevenir sus necesidades, sino que además está generando un marco profundamente inequitativo que precariza el trabajo en los jóvenes.

La cuarta parte de la Ley 789 de 2002, objeto de esta exposición comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años, eliminando así una discontinuidad presente en la legislación anterior. Así mismo, se establecieron indemnizaciones diferenciales por despidos sin justa causa según el nivel salarial.

A manera de resumen, puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley 789 de 2002 crearon programas asistenciales de cobertura limitada y carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creó un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes.

En aplicación del texto del artículo 160 del Código Sustantivo de Trabajo, antes de la Ley 789 de 2002, los trabajadores de menores ingresos y los de labores más humildes se esforzaban trabajando después de la jornada ordinaria laboral, atraídos porque la jornada diaria terminaba a las 6:00 horas p. m. y después de esa hora, el trabajo extra o suplementario en jornada nocturna se remunera con un recargo del 75% y eso les permitía a los trabajadores menos favorecidos que devengan el salario mínimo acceder a unos mayores y mejores ingresos, extendiendo su jornada laboral. De igual manera el recargo dominical y festivo, antes de la aplicación de la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral), fue un medio de compensación para personas que desempeñaban labores de conserjes, trabajadores de hoteles, restaurantes, otros, que veían un ingreso adicional que les facilitaría elevar su nivel de ingresos con el consecuente impacto sobre su calidad de vida, a partir del mencionado recargo. Ahora bien, estudios de órganos de control y académicos, han demostrado que esta empleabilidad objeto de la modificación del C.S.T., sustentada principalmente en los Artículos 25, 26, 28, y 51 de la Ley 789 de 2002, no generó los resultados esperados de esta ley, pero sí se desmejoraron las condiciones laborales y materiales a los trabajadores colombianos,

Teniendo en cuenta las estadísticas del DANE referidos al crecimiento económico que señalan el aumento de los indicadores en esta materia, hasta alcanzar registros del 5.9% durante los distintos periodos de medición durante la vigencia de la Ley 789 de 2002, vale la pregunta por la calidad del empleo que se está generando a partir de los ciclos de crecimiento registrados; que es lo mismo que preguntar qué tanto trabajo “decente” está produciendo el modelo económico. Desde la perspectiva de la Organización

Internacional del Trabajo (1999), “*trabajo decente*” es aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; un trabajo que además tiene que ser productivo y no de mera sobrevivencia. En este sentido, un indicador clave del trabajo decente es la afiliación a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, de los cuales al menos en los casos de dos de estos rubros se ilustra qué tanto trabajo decente y formal está generando el crecimiento de la economía.

Cuadro 1. Población ocupada y afiliados cotizantes a pensiones.

Cifras diciembre 31 de cada año	2010	2011	Variación %
Población ocupada	19.549.661	20.770.257	6.24
Afiliados cotizantes fondos privados	4.282.424	4.151.503	-3.05
Afiliados cotizantes régimen de prima media	1.861.385	1.963.743	5.50
Total afiliados cotizantes	6.143.809	6.115.246	-0.46
Participaciones afiliadas cotizantes en el empleo total (%)	31.42	29.44	-6.3
Afiliados Fondos de Cesantías	5.401.373	5.331.109	-1.0

Cifras a diciembre de cada año.

Fuente: Superfinanciera, pensiones, cesantías y fiduciarias.

Como se puede observar en el cuadro 1, en el último año el empleo creció en 6.24%. Pero el empleo con protección social, al menos en relación con un indicador clave para medir la calidad del empleo como lo es la filiación al régimen de pensiones, retrocede. Lo que indica que el empleo que se está generando es mayoritariamente al margen de la protección social, empleo temporal, precario, generado principalmente en la economía informal.

Cuadro 2. Gran Encuesta Integrada de hogares; población ocupada según posición ocupacional total nacional. Trimestre móvil. Fuente: DANE.

Categoría ocupacional	Octubre 2010	Octubre/dic. 2011	Participación en empleo total %	Variación anual %
Ocupados Total Nacional	19.788	21.127	100	6,76
Empleado particular	6.733	7.073	33,48	5,05
Empleado del Gobierno	776	755	3,57	-2,71
Empleado doméstico	701	736	3,49	5,02
Cuenta propia	8.712	9.256	43,81	6,23
Patrón o empleador	976	1.049	4,97	7,46
Trab. familiar sin remuneración	966	1.262	5,98	30,64
Trabajador sin remuneración en otras empresas	107	174	0,82	62,27
Jornalero o Peón	786	778	3,68	-0,97
Otro	30	42	0,20	43,49

Si miramos los resultados de 2011 en la Gran Encuesta de hogares 2010-2011 por población ocupada según categoría ocupacional, los datos del DANE no son para nada reconfortantes, pues las categorías que más crecieron fueron precisamente aquellas relacionadas con trabajadores que tienen un empleo precario en todos los sentidos, como los “trabajadores sin remuneración en otras empresas”, que crecieron 62.27%, y Los “trabajadores familiares sin remuneración, que se incrementaron en un 30.64%.

Aunque la primera categoría tiene poco peso en el total del empleo (apenas el 0.8%), la otra sí es significativa, pues representa casi el 6% del total. Ambas categorías expresan situaciones laborales bastante precarias, como el hecho mismo de realizar un trabajo por el que no se recibe ninguna remuneración, como es el caso de muchos aprendices del SENA, que actualmente para recibir su certificación deben hacer una práctica en empresas por un mes o dos, sin

ninguna remuneración, y sin la afiliación correspondiente a la seguridad social.

**Cuadro 1. Tasa de Desempleo Mensual desde el 2001 al 2012**

MES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enero	16,7%	17,9%	16,1%	17,0%	13,2%	13,4%	13,9%	13,1%	14,2%	14,6%	13,5%	12,4%
Febrero	17,2%	16,3%	16,2%	15,7%	14,2%	13,0%	12,8%	12,0%	12,5%	12,6%	12,8%	11,9%
Marzo	15,9%	14,9%	12,9%	13,6%	12,9%	11,3%	11,9%	11,2%	12,0%	11,8%	10,8%	N.D.
Abril	14,5%	16,1%	14,8%	14,7%	12,1%	12,0%	10,9%	11,1%	12,1%	12,2%	11,2%	N.D.
Mayo	14,2%	14,5%	12,9%	13,8%	12,3%	11,9%	11,5%	10,8%	11,7%	12,1%	11,3%	N.D.
Junio	15,2%	16,2%	14,0%	14,0%	11,5%	10,5%	11,2%	11,2%	11,4%	11,6%	10,9%	N.D.
Julio	15,1%	15,4%	14,3%	12,9%	12,0%	12,4%	11,2%	12,1%	12,6%	12,6%	11,6%	N.D.
Agosto	14,5%	15,8%	14,6%	13,1%	11,8%	12,8%	10,7%	11,2%	11,7%	11,2%	10,1%	N.D.
Septiembre	14,2%	14,5%	14,3%	12,5%	11,2%	12,9%	10,8%	11,0%	12,2%	10,6%	9,8%	N.D.
Octubre	14,4%	14,4%	13,6%	12,6%	10,0%	11,4%	10,1%	10,1%	11,5%	10,2%	9,0%	N.D.
Noviembre	13,6%	14,7%	12,9%	11,8%	10,2%	10,9%	9,4%	10,8%	11,1%	10,8%	9,2%	N.D.
Diciembre	13,7%	15,5%	12,1%	12,1%	10,3%	11,8%	9,9%	10,6%	11,3%	11,1%	9,9%	N.D.

Fuente: Banco de la República.

El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y el aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Cabe resaltar la siguiente distinción. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen beneficios directos e inmediatos, al menos para las empresas que operan por fuera de los horarios ordinarios, la disminución de los costos de despido incide sobre los costos de ajuste, su beneficio sólo se materializa cuando las empresas deciden reducir su nómina. Es posible, sin embargo, calcular la reducción en los costos directos propiciada por los menores costos de despido.

Según la OIT el desempleo en Colombia durante 2011 fue de 10,8%. En el país hay 2,4 millones de personas sin empleo. Para el mes de diciembre cerró con una tasa de desocupación del 9,8%, lo que corresponde a cuatro meses consecutivos con tasas de un dígito. La tasa de desempleo del país sigue siendo una de las más altas de la región.

En un año se redujo en un punto porcentual la tasa global de desempleo, pasó de 11,8% en 2010 a 10,8%. En 2011, para el total nacional la población ocupada fue 20 millones de personas, la población desocupada 2,4 millones de personas y la población inactiva 12,8 millones de personas.

En promedio para 2011, la tasa global de participación fue 63,7%, la tasa de ocupación 56,8% y la tasa de desempleo 10,8%. En el trimestre octubre-diciembre de 2011, la rama de actividad que concentró el mayor número de ocupados fue comercio, restaurantes y hoteles (26,4%). El 43,8% de los empleados del país son trabajadores por cuenta propia. La tasa de desempleo de los jefes de hogar fue 4,8%. En diciembre de 2011 la tasa de desempleo fue 9,8%, frente a 11,1% del mismo mes de 2010.

En 2011 las ciudades que registraron mayores tasas de desempleo fueron, Quibdó con una tasa de 18,6%; Popayán, con niveles de 17,4% y Armenia con una tasa de desempleo 17,3% mientras que las ciudades con los niveles más bajos son San Andrés, que es el ejemplo nacional, con un indicador de 7,3%, Barranquilla llegó al 8,2% y Bogotá con una tasa de desempleo de 9,5%.

En noviembre de 2011 se registró una tasa desempleo de 9,2%, lo que corresponde a 2,1 millones de desocupados. Además en ese mes se registraron 20,4 millones de personas trabajando. Colombia tie-

ne, además, la tasa de desempleo juvenil más alta (21,8% frente a 14,9% regional) al igual que un desempleo mayor en las mujeres (14% vs. 8,3%), entre otros problemas.

Los efectos de la Ley 789 de 2002 (conocida popularmente como la contra reforma laboral) han sido debatidos de manera intensa en el país. El debate ha estado dominado por posturas ideológicas desprovistas, en la mayoría de los casos de fundamentos empíricos. Algunos sectores aducen que el efecto más notable de la reforma ha sido la disminución en la calidad del trabajo y el incremento de las utilidades de las empresas a costa de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Otros argumentan que la reforma ha contribuido de manera notable a aumentar la demanda por trabajo y a impulsar la recuperación de la inversión privada. Por su parte, el gobierno ha enfatizado los beneficios sociales aprobados (o promovidos) por la reforma, los cuales constituyen, en opinión del mismo gobierno, un primer intento de brindar protección efectiva a los desempleados. El debate nacional se inscribe dentro de un debate académico más amplio y aún inconcluso. Algunos prominentes economistas argumentan que la flexibilización del mercado laboral involucra mayoritariamente cuestiones redistributivas, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo.

Más allá de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este proyecto de ley busca enfocar lo inconducente por lo prescrito en la Ley 789 de 2002, la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de doce años de su vigencia y estipula (además) que “el Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

A pesar de lo perentorio del mandato legal, son pocos (e insuficientes) los trabajos que intentan una evaluación exhaustiva de la reforma laboral. Aunque el análisis de las cifras no siempre conduce a resultados definitivos, al menos cinco conclusiones generales pueden formularse. A saber: (i) la reforma tuvo un efecto importante sobre la contratación de aprendices; (ii) la reforma también parece haber contribuido a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios); (iii) el efecto sobre la generación de empleo fue inferior al esperado; (iv) el efecto sobre la formalización fue también menor (en el mejor de los casos) y (v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo han estado plagados de problemas de demanda y su ejecución ha sido inferior a la inicialmente presupuestada. En síntesis no sirvieron de nada.

Adicionalmente a la Procuraduría General de la Nación mediante Concepto D-6822 C-4398 de octubre 12 de 2007 / Procuraduría General de la Nación, solicitó a la honorable Corte Constitucional “Revisar” las normas derogadas en la reforma laboral bajo la Ley 789 de 2002 “Las normas derogadas por cuatro artículos contenidos en la pasada Reforma Laboral, como el reconocimiento del recargo nocturno por jornadas de trabajo después de las seis de la tarde y el pago triple de los festivos y dominicales, deben recobrar su vigencia ante la falta de efectividad de

las disposiciones introducidas, consideró el procurador general de la Nación, Edgardo Maya Villazón, al solicitar a la Corte Constitucional declarar contrario a lo dispuesto en la Carta Política de 1991 las modificaciones aprobadas por el Congreso mediante la Ley 789 de 2002. El Jefe del Ministerio Público consideró que si los resultados esperados con la aplicación de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo no se han cumplido, las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra “la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales y desconocen principios, valores y derechos fundamentales contenidos en la Carta Política y los tratados internacionales”.

La investigación desarrollada por el profesor Alejandro Gaviria, de la Universidad de los Andes, llamada Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no? concluyó que “Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. Una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios. Pero los resultados son claramente inconsistentes con la cifra de 150.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria...”.

De igual manera de la Universidad Externado de Colombia un estudio sobre “El mito de la flexibilización laboral: incidencia de las normas laborales ley 50 de 1990 y ley 789 de 2001 en el mercado de trabajo, específicamente en el desempleo en Colombia (Ramiro Humberto Giraldo Naranjo Joanna Alexandra Rodríguez Tamayo) se concluye que: “... detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo...”.

Revistas especializadas en temas económicos se han pronunciado en ese sentido, donde se han registrado el sin sabor de la Reforma Laboral y sus resultados. Es el caso de la revista electrónica *Gerencie.Com* que cita la OIT, en su artículo “*Contradicciones de la Ley 789 de 2002*”, en la que plantea las contradicciones de la llamada Reforma laboral, frente a la creación de nuevos empleos partiendo del abaratamiento de la mano de obra, eliminando en buena parte el recargo nocturno, permitiéndole al empleador reducir costos por horas extras y recargos nocturnos. Al respecto la revista expresa lo siguiente;

*“Lo que ha sucedido con ello, es que las empresas obligan a sus trabajadores a laborar más horas extras y con ello evitar la contratación de nuevos empleados, puesto que sale más barato y máxime cuando muchas empresas evaden la carga prestaciones correspondiente al trabajo extra (adicional), y en el peor de los casos ni siquiera le pagan a sus trabajadores el tiempo extra que laboran. Al hacer más barato el trabajo nocturno y*

*adicional (extra), las empresas simplemente optan por exigir más horas extras a sus trabajadores en lugar de contratar más empleados, con lo que se consigue el efecto contrario. ¿Para qué contratar nuevos empleados si podemos obligar a los mismos a que hagan el trabajo adicional por un valor igual o menor? Anualmente son millones de horas extras las que se laboran, horas extras que trabajadas por nuevos empleados serían suficientes para generar varios miles de empleos”.*

Y así mismo concluyó que: “*Ha sido suficientemente demostrado que la Ley 789 no contribuyó a generar empleo, y en eso han coincidido muchos especialistas y expertos, pero no obstante, no hay esperanza para los trabajadores de recuperar lo perdido con esta ley a pesar de ser contradictoria, a pesar de haber sido una gran falacia...*”.

Por otra parte, la Jurisprudencia fijada por la honorable Corte Constitucional ha establecido la siguiente regla de entendimiento de lo que debe tenerse por regímenes de Derechos Adquiridos o Cumplido: C-177 de 2005.

– Derechos adquiridos en materia laboral-definición-normas de derecho laboral-efecto general e inmediato/ley laboral-no afecta situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores:

– Principio de no menoscabo de los derechos de los trabajadores-Aplicación de leyes laborales en los contratos de trabajo que se encuentren vigentes o en curso en el momento en que aquellas empiecen a regir: Corte Constitucional

*“El principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores se refiere a los derechos adquiridos, y no a las expectativas legítimas. Estas últimas pueden, en principio, ser afectadas por las nuevas normas laborales, sin que ello constituya una vulneración del principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores”.*

*“La Corte ha dicho que la noción de derecho adquirido estriba en las relaciones de derecho que producen los hechos legalmente consumados, como que aquellos hacen parte de nuestro patrimonio. Agrega que los derechos adquiridos quedan comprendidos en la idea de propiedad, considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones. (Sentencia del 2 de marzo del año 1918).*

*“Fiore dice que el derecho adquirido en atención a la ley nueva, es el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse integralmente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho. Dice el mismo autor ‘lo pasado que queda fuera de la ley es el derecho individualmente ya adquirido en virtud de una disposición de la antigua ley antes vigente”.*

Es claro que el primer inciso del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo ratifica lo dicho por la Corte Constitucional y prohíbe la aplicación retroactiva de las nuevas normas laborales, al expresar que “[l]as normas sobre trabajo (...) no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores. Con ello se protegen los derechos que ya han pasado a formar parte del patrimonio de las personas, es decir los derechos adquiridos. Tal es el caso de los derechos a sobre cargo por horario extra nocturno,

dominicales y festivos y otros, eliminados de la ley laboral por la reforma de 2002.

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental con el sólo propósito de promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, (a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos), primó aquella según la cual se generaría entre 650 a 700 mil nuevos empleos para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007. Lo cual no sucedió con un enorme costo social para los trabajadores, que han visto perder una suma apreciable de sus ingresos por razón de los sacrificios impuestos a su régimen laboral y a sus derechos adquiridos, consagrados en el anterior.

El artículo 46 de la precitada ley, dispuso que con el fin de poder modificar o derogar aquellas disposiciones que no hubieren logrado los objetivos de generar empleo, se hicieran estudios periódicos por parte de una comisión de seguimiento de la cual hiciera parte miembros del propio Congreso. A esta comisión se le denominó por la propia ley; “Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo”, y sería configurada por dos (2) Senadores de la República, dos (2) Representantes a la Cámara, designadas por las Mesas Directivas de senado y cámara respectivamente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores. Comisión que tendría que haber evaluado las disposiciones legales mencionadas y su vigencia conforme a la consecución de los objetivos planteados en materia de generación de empleo.

Es imperativo que el legislador de Colombia proceda entonces a dar esta discusión y a proceder con lo establecido en la misma ley por razones de “*permanente precariedad*” establecida en el parágrafo del artículo 46 Ley 789 2002 que dispuso; “Transcurridos dos años de la vigencia de la presente Ley, la Comisión de Seguimiento y Verificación aquí establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el Gobierno Nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

Tenemos entonces, que es ineludible presentar a consideración del honorable Senado de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley, en concordancia con lo establecido y previsto en la misma norma antes citada y en el marco del artículo 53 de la Constitución Política, conforme a los principios allí contenidos, en desarrollo de valores y principios que consagran la defensa del trabajo y los derechos laborales adquiridos que deberán prevalecer en el marco del Estado Social de Derecho y en cualquier escenario de discusión sobre la realidad material que afrontan los jóvenes en proceso de formación profesional así como el conjunto de los trabajadores y trabajadoras colombianas.

Honorable Senador *Alexánder López Maya*, honorable Representante *Wilson Arias Castillo*.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 82 de 2012**, por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos par la generación de empleo de la Ley 789 de 2002, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador: *Alexánder López Maya* y honorable Representante a la Cámara *Wilson Arias Castillo*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto 14 de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2012**  
**SENADO**

*por la cual se modifica el servicio de radiodifusión sonora comunitario y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Definiciones, objetivos y fines**

Artículo 1°. *Definición.* El Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario es una actividad de telecomunicaciones, con naturaleza y carácter de servicio público, prestado por entidades sin ánimo de lucro, mediante concesión otorgada por el Estado a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien ejercerá el control y la vigilancia.

Artículo 2°. *Objetivo.* El Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario tiene como objetivo brindar a las comunidades medios de comunicación que les permitan difundir su pensamiento y opiniones y recibir información del acontecer de interés general, mediante la difusión de programas culturales, educativos, ecológicos, de servicios, recreativos, informativos, noticiosos, de opinión, periodísticos, religiosos y deportivos que conlleven a la afirmación de valores esenciales de la nacionalidad y diversidad colombiana, el fortalecimiento de la democracia participativa, la integración de la comunidad y, el progreso social,

cultural, educativo y económico, con la finalidad de conservar la idiosincrasia, identidad, tradiciones y de impulsar la convivencia pacífica.

Artículo 3°. *Fines*. Serán fines de las emisoras comunitarias:

a) Difundir la cultura, afirmar los valores esenciales de la nacionalidad colombiana y fortalecer la democracia.

b) Colaborar con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la elaboración y desarrollo de proyectos y estrategias de comunicación social, que faciliten la participación de la comunidad con mayor dificultad de acceso a los medios de comunicación y de alta vulnerabilidad, en la solución de sus problemas, la expresión de su cultura y su integración en el proceso de desarrollo social y económico del país.

c) Asegurar el acceso equitativo y democrático en igualdad de condiciones a las concesiones del servicio y al uso del espectro radioeléctrico, atribuido para su prestación.

d) Participar en el Consejo Consultivo de Radio Comunitaria adscrito al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, donde se coordinará la política de Radiodifusión Sonora Comunitaria en Colombia.

e) Satisfacer la necesidad de comunicación en los municipios de menor categoría socioeconómica y mayor vulnerabilidad y sus áreas urbana y rural, para permitir eficazmente el cumplimiento del derecho a la comunicación de sus habitantes, garantizando el pluralismo político, ideológico, religioso, étnico, social y cultural en la difusión de información y opiniones, así como asegurando los derechos y garantías fundamentales de la persona y los derechos colectivos de las comunidades.

f) Permitir y coadyuvar al desarrollo social, la promoción de los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la identidad étnica y su diversidad.

g) Promover espacios plurales de expresión que permitan la información, educación, recreación, uso creativo del tiempo libre, comunicación, promoción cultural, debate, concertación ciudadana, la convivencia pacífica, y la promoción de la democracia participativa, asegurando la libre expresión de las personas, con sujeción a las leyes y reglamentos sobre la materia.

h) Defender, fomentar y educar sobre los procesos ligados a la conservación y sostenibilidad del medio ambiente.

i) Permitir la libre y leal competencia en la prestación del servicio de información y de comunicaciones, asegurando el acceso equitativo y democrático en igualdad de condiciones a las concesiones del servicio y al uso del espectro radioeléctrico atribuido para su prestación.

## CAPÍTULO II Financiamiento

Artículo 4°. *Financiamiento*. El financiamiento para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario provendrá de la comercialización de publicidad, donaciones, contribuciones, auspicios y aportes que provengan de entidades gubernamentales o no gubernamentales, de carácter privado o público, nacional o extranjera, siempre y cuando no

se comprometa la autonomía de la concesión, ni se vulnere la soberanía nacional.

Parágrafo. Tratándose de la difusión de publicidad, esta no podrá ser superior a quince (15) minutos por cada hora de programación.

Artículo 5°. *Publicidad nacional*. El Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario, que difunda programas culturales, educativos, ecológicos, de servicios, recreativos, informativos, noticiosos, de opinión, periodísticos, religiosos o deportivos, fomentados y establecidos por entes del nivel nacional, será beneficiario de un porcentaje no menor al 33% del presupuesto nacional destinado a la publicidad o propaganda en radio, que será canalizado a través de Organizaciones Regionales y Nacionales sin ánimo de lucro, conformadas por las redes de emisoras comunitarias y concesionarias del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario.

Artículo 6°. *Publicidad departamental*. El Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario, que difunda programas culturales, educativos, ecológicos, de servicios, recreativos, informativos, noticiosos, de opinión, periodísticos, religiosos o deportivos, fomentados y establecidos por entes del nivel departamental, será beneficiario de un porcentaje no menor al 33% del presupuesto departamental destinado a la publicidad o propaganda en radio, que será canalizado a través de Organizaciones Regionales sin ánimo de lucro, conformadas por las redes de emisoras comunitarias y concesionarias del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario.

Artículo 7°. *Publicidad municipal*. El Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario, que difunda programas culturales, educativos, ecológicos, de servicios, recreativos, informativos, noticiosos, de opinión, periodísticos, religiosos o deportivos, fomentados y establecidos por entes del nivel municipal, será beneficiario de un porcentaje no menor al 33% del presupuesto municipal destinado a la publicidad o propaganda en radio, el cual será canalizado a través de la organización local concesionaria ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 8°. *Publicidad distrital*. El Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario, que difunda programas culturales, educativos, ecológicos, de servicios, recreativos, informativos, noticiosos, de opinión, periodísticos, religiosos o deportivos, fomentados y establecidos por entes del nivel distrital, será beneficiario de un porcentaje no menor al 33% del presupuesto distrital destinado a la publicidad o propaganda en radio, el cual será canalizado a través de las organizaciones locales concesionarias ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 9°. *Obligación en contratación municipal*. En todos los municipios de Colombia, las respectivas Alcaldías, estarán en la obligación de contratar, los servicios de información y comunicación de las emisoras comunitarias. Los correspondientes programas y recursos serán incluidos en sus respectivos planes de desarrollo y/o planes de trabajo, planes de medios y por ende en los presupuestos anuales.

Artículo 10. *Seguimiento al pago de cuotas moratorias*. Las emisoras comunitarias que hayan perdido su licencia por deudas anteriores a la promulgación de esta ley o por morosidad en el pago de canon y



los costos de concesión, tendrán derecho a un plan de alivio y a un acuerdo de pagos con el Gobierno Nacional, concertado a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo. Las emisoras comunitarias que hayan sido afectadas por catástrofes naturales demostradas, tendrán acceso a la renegociación y en algunos casos la exoneración total o parcial de sus deudas por el uso del espectro electromagnético, previa concertación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y exigencias para la debida, oportuna y ágil aplicación de lo dispuesto en este artículo.

### CAPÍTULO III

#### Redes de radio comunitaria

Artículo 11. *Redes de radio comunitaria.* Las redes de radio comunitaria son asociaciones a nivel departamental, regional y nacional, formadas por comunidades organizadas concesionarias del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario, para difundir de manera ocasional o permanente, en forma simultánea o por el sistema de pregrabados la programación de las emisoras del departamento, la región o el país y para coordinar su trabajo y gestión ante las entidades públicas y privadas.

Parágrafo. La difusión a través de las redes de radio comunitaria se hará por retransmisión, por medio de enlace con frecuencias de doble vía, o, utilizando cualquier otra modalidad técnica que permita la comunicación entre las diversas estaciones, asumiendo y concertando los derechos de autor y conexos.

Artículo 12. *Acceso a créditos.* El Gobierno Nacional brindará a las redes de radio comunitaria, oportunidades crediticias y financieras en la banca nacional, por medio de entidades públicas o privadas, concediéndoles acceso a créditos destinados al mejoramiento de la infraestructura y la tecnología para la prestación del servicio de radiodifusión sonora.

### CAPÍTULO IV

#### Otras disposiciones

Artículo 13. *Acompañamiento y asesoría.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desarrollará tareas de seguimiento, asesoría y acompañamiento a las emisoras comunitarias para el cumplimiento de los fines del servicio.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura y el Servicio Nacional de Aprendizaje promoverán capacitaciones a los operadores del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria, relacionadas con la producción, edición, planeación, financiación y mercadeo de programas que cumplan las expectativas de la comunidad.

Artículo 14. *Cobro diferenciado de contribuciones.* Para el pago de las contribuciones debidas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, esta entidad dispondrá de tarifas diferenciadas, graduales y accesibles para las emisoras comunitarias, de conformidad con la categorización de los distritos y municipios, contenida en la Ley 617 de 2000.

Artículo 15. *Prohibiciones.* Queda prohibida la difusión de propaganda sobre productos o actividades ilícitas, así como cualquier práctica de censura

o discriminación sobre anunciantes o sobre el contenido de la programación radial, en el Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria.

Artículo 15. *Responsabilidad social.* La responsabilidad social de los operadores del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria se verá reflejada en el diseño y transmisión de contenidos éticos y de alta responsabilidad respecto a los derechos de los niños, mujeres, personas de la tercera edad y poblaciones vulnerables en Colombia.

Artículo 16. *Normas de actualización técnica.* A partir de la promulgación de la presente ley, se dispone de un plazo improrrogable de 180 días para cumplir con las normas de actualización técnica, administrativa y financiera impuestas a los concesionarios de la radio comunitaria, por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 17. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley, rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas anteriores que le sean contrarias.

Juan Manuel Galán Pachón,  
Senador de la República.

Bogotá, D. C., agosto 14 de 2012

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Asunto: Proyecto de ley por la cual se modifica el servicio de radiodifusión sonora comunitario y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente del Senado, honorables Senadores y Representantes:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992 y de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se modifica el servicio de radiodifusión sonora comunitario y se dictan otras disposiciones.

La exposición de motivos que acompaña al proyecto, se estructura de la siguiente manera:

1. Introducción.
2. Desarrollo constitucional y legislativo.
3. Panorama económico.
4. Sostenibilidad social y económica.

#### 1. Introducción

La historia de la radio comunitaria en Colombia nace a finales de la década de los cuarenta cuando algunas comunidades comienzan a buscar espacios para producir y transmitir información en sus pueblos. Esta actividad alcanza su esplendor en municipios y zonas rurales a principios de los sesenta, gracias a la influencia de Radio Sutatenza que en aquella época, difundía programas educativos que buscaban impartir conocimientos básicos en zonas donde no había escuelas ni otras formas de educación<sup>1</sup>. Posteriormente, en los años 80 comenzó a desarrollarse el concepto de radio comunitaria, que más adelante se amplió dando origen a una figura de radio ciudadana. Este camino llevó al reconocimiento, y la apropiación colectiva de la radiodifusión sonora en Colombia que se consolidó en un medio de participa-

<sup>1</sup> Educación en Radio. ACPO. Acción Cultural Popular. Radio Sutatenza 1947- 1990.

ción comunitaria, y un símbolo popular que permitía la expresión de identidades locales, regionales y al mismo tiempo, el fortalecimiento de los vínculos sociales que construían la comunidad<sup>2</sup>.

Sin embargo, desde sus inicios la radio comunitaria ha tenido muchos obstáculos para desarrollarse. Durante los primeros años, fue perseguida por la institucionalidad debido a que se convirtió en un medio de reivindicación de luchas sociales, ha recibido amenazas por parte de actores armados ilegales y reiteradamente, ha tenido que enfrentar problemas de sostenibilidad debido a la poca inversión económica que recibe, a pesar de promover constantemente su difusión para lograr una mayor audiencia y conseguir la participación de los sectores público y privado.

Hoy, existen en Colombia cerca de 686 emisoras comunitarias que alcanzan a más de 3 millones de oyentes y que son reconocidas como medios legítimos para el fortalecimiento de la vida comunitaria y el desarrollo local<sup>3</sup>. Estas emisoras, se han consolidado como un espacio alternativo para la promoción de la participación democrática, como instancias de descentralización de la información y de la capacidad de comunicarse, y como un modelo de formación de nuevos actores sociales y de espacios en donde pueden discutirse temas locales que en muchas ocasiones no se abordan por los canales tradicionales de difusión<sup>4</sup>. Así, la radio comunitaria se convierte en una instancia de democratización de la palabra que se gesta desde las necesidades propias de cada comunidad y se instala bajo la propiedad y dirección de cada grupo social.

## 2. Desarrollo constitucional y jurídico

La Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, debatió sobre la necesidad de incluir derechos individuales y colectivos dentro de la Carta constitucional. Así, finalmente decidió aprobar en su artículo 20, el derecho a la comunicación garantizando la libertad de expresar y difundir pensamientos y opiniones, y la de informar y recibir información, a través de medios masivos de comunicación.

Más adelante, con la expedición del Decreto 1445 de 1995, se dio inicio a la normalización legal de las emisoras comunitarias que existían hasta antes de esta norma y de las nuevas emisoras que a partir de 1997 nacían, mediante el otorgamiento de licencias dadas por el Ministerio de Telecomunicaciones para 400 municipios de Colombia<sup>5</sup>. Así se logró una inclusión efectiva de estos medios dentro de la legalidad, garantizando la sostenibilidad social de los mismos a lo largo y ancho del país, a través de organizaciones

sociales sin ánimo de lucro, que fueron titulares de la adjudicación de licencias de radios comunitarias.

Por su parte, la Política Pública de Radiodifusión Sonora Comunitaria, definida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Resolución 415 de 2010, estableció que el servicio comunitario de radiodifusión, es un servicio público sin ánimo de lucro, considerado como una actividad de telecomunicaciones, a cargo del Estado, quien lo prestará en gestión<sup>6</sup>. Decretos y Resoluciones posteriores, regulan la radiodifusión sonora<sup>7</sup> y mantienen el concepto de servicio público, así como el de su finalidad, es decir, servir como medio para la difusión de la cultura en la comunidad y para la participación democrática<sup>8</sup>.

En relación con los costos de funcionamiento de la radio comunitaria, el Ministerio de Comunicaciones expidió, en el año 1997, la Resolución 1186 estableciendo un valor anual de \$60.000.00 más IPC por el uso del espectro electromagnético. Sin embargo más adelante, en el año 2003, expidió la Resolución 1972 que aumento la tarifa anual a \$1'800.000.00, es decir, estableció un incremento de 2000%. Por esta razón, varias emisoras comunitarias de la época, fueron sancionadas y se cancelaron licencias en diferentes pueblos de Colombia, limitando así, el carácter universal y general del derecho fundamental a la comunicación.

Actualmente el uso del espectro electromagnético se encuentra definido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Ley 1341 de 2009 y en la Resolución 415 de 2010, que establecieron nuevos criterios para las emisoras comunitarias y aprobaron una reducción del 53% en la tarifa anual. Sin embargo, estos valores no consultaron la situación financiera de las emisoras comunitarias, ni la categoría de los municipios en que aquellas se encontraban ubicadas. Por tal razón, aunque estos valores son accesibles para algunos municipios en el país, hay otros en las categorías 4, 5 y 6, que ven riesgosa su subsistencia debido a que el valor por el uso del espectro electromagnético sigue siendo elevado para el nivel de sus ingresos. Como consecuencia, emisoras ubicadas en municipios de bajos ingresos, son constantemente objeto de sanciones hasta por 10 smmlv y de cancelación de su licencia.

Así, la sostenibilidad financiera de las emisoras comunitarias en Colombia, se encuentra en peligro. A las tarifas anuales que deben pagar por el uso del espectro electromagnético, se suman los impuestos de derechos de autor y conexos, y el cobro del paz y salvo de Sayco y Acinpro; lo que se convierte en una grave limitante para el funcionamiento de este servicio de radiodifusión comunitaria. Para abordar las constantes quejas y reclamos sobre la difícil situación que atraviesan las emisoras comunitarias, el Consejo Nacional de Política Económica y Social estableció los lineamientos para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora, a través del Conpes 3506 de 2008. Aunque a la fecha el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Conpes, ha reali-

<sup>2</sup> Decreto 1447 de 1995.

<sup>3</sup> Colombia. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Listado de emisoras comerciales, interés público y comunitarias en Colombia. 2012. Disponible en: [http://www.mintic.gov.co/images/documentos/radio\\_difusion\\_sonora/listado\\_emisoras.xls](http://www.mintic.gov.co/images/documentos/radio_difusion_sonora/listado_emisoras.xls)

<sup>4</sup> Álvarez, Mauricio. El desafío de las radios comunitarias. Anagramas, Vol. 6 número 12 pp 66-71, enero-junio 2008. Medellín, Colombia.

<sup>5</sup> Colombia. Dirección Administrativa de Recursos de Comunicaciones. Ministerio de Comunicaciones. Pág. 11, enero 27 de 2007. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2007/enero/27/PRESENTACION%20RADIO%20DIFUSION%20SONORA%20MAR%20CDA%20DEL%20PILAR%20CUELLAR.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/enero/27/PRESENTACION%20RADIO%20DIFUSION%20SONORA%20MAR%20CDA%20DEL%20PILAR%20CUELLAR.pdf)

<sup>6</sup> Artículo 21, Decreto 1445 de 1995, derogado por el Decreto 2805 de 2008 y este, a su vez derogado por el Decreto 1161 de 2010.

<sup>7</sup> Decreto 1161 de 2010.

<sup>8</sup> Colombia. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Resolución 415 de 2010.

zadas capacitaciones dirigidas a los integrantes de las emisoras, las juntas de programación y sus directores, ha implementado un portal web para la interacción y el intercambio de información y programación entre las emisoras comunitarias, ha realizado cursos y capacitación permanente sobre nuevas tecnologías y creó el Comité Consultivo de Radio Comunitaria en la Resolución 002235 del 8 de octubre de 2009, en materia de sostenibilidad económica aún no se han cumplido las metas fijadas para los años 2008 y 2010. Entre estas metas, que se encuentran en espera de implementación y desarrollo, se mencionan las siguientes<sup>9</sup>:

- Que el 15% de las emisoras sean sostenibles en términos financieros y administrativos.
- Que el 70% de las emisoras comunitarias pertenezcan a alguna red u organización de radio o medios ciudadanos y comunitarios.
- Que se lleven a cabo estudios de impacto socioeconómico del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora (SRSC) relacionados con la población, la cultura política y la creación de institucionalidad.
- Que se desarrolle una estrategia integral de apoyo financiero del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que facilite el acceso a tecnologías de punta de las emisoras comunitarias.

Al analizar la ejecución de estas metas dentro del marco de la realidad actual de las emisoras comunitarias, podemos concluir que el 15% de estos espacios en el país no son sostenibles; que a la fecha, no existe una estrategia oficial de apoyo financiero dirigida hacia las emisoras; y que el único apoyo que reciben proviene de las redes de emisoras comunitarias a las que se encuentran afiliadas más del 70% de las emisoras del país.<sup>10</sup>

En conclusión, aunque se han realizado esfuerzos para lograr la sostenibilidad económica de las estaciones comunitarias, como por ejemplo, llevar a cabo procesos de formación y aplicación de incentivos por parte de los Ministerios de Tecnologías de la Información y el Ministerio de Cultura, o incluir a la Radio Comunitaria dentro de los planes de desarrollo siguiendo las disposiciones de la Ley 1450 de 2011, estos avances resultan insuficientes y escasos frente a la realidad económica de las estaciones y la relevancia de su sostenibilidad para el desarrollo de las comunidades.

### 3. Panorama económico

Lo dicho hasta el momento, nos permite deducir que los avances que el Estado ha hecho en materia de radiodifusión comunitaria, han sido mínimos debido a la falta de recursos y a la aplicación de una normatividad que no consulta la situación financiera de las estaciones, sus necesidades actuales y el impacto de su ubicación geográfica. El sector de la radiodifusión comunitaria está en riesgo: Los municipios incluidos en la categoría 6 es decir, aquellos que cuenta con el menor nivel de ingresos corrientes o con menos de 10.000 habitantes<sup>11</sup>, agrupaban en el año 2007, el 89% de los municipios del país. Es en estos munici-

pios, en donde existen emisoras comunitarias que no cuentan con recursos para la contratación de pauta comercial, o cuyas administraciones locales no poseen capital para concertar la pauta publicitaria y que en consecuencia, corren el riesgo de ser canceladas debido a asuntos como deudas o parámetros técnicos deficientes, entre otros.<sup>12</sup> Como resultado de esta situación, para julio de 2011, estaban en proceso de cobro y pérdida de licencia más de 200 emisoras comunitarias<sup>13</sup> en el país.

Las dificultades económicas de los municipios más pequeños, el recorte de presupuestos para publicidad, los altos costos de funcionamiento y la concentración de la pauta publicitaria en los centros urbanos mayormente poblados, hacen preocupante la sostenibilidad financiera de estos espacios comunitarios que no encuentran ingresos, ni vinculación a proyectos comunicativos por parte de entidades locales, sino constantes deudas o procesos jurídicos con Sayco-Acinpro y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esta situación es aún más difícil en las estaciones comunitarias que fueron arrasadas a causa de los dos últimos inviernos en el país, y a las que no se tuvo en cuenta para la exoneración de pagos, como parte de las ayudas incluidas en los Decretos de Emergencia Social. Este es el caso de las emisoras de la Costa Atlántica, Boyacá y el Eje Cafetero.

### 4. Sostenibilidad social y económica

La vinculación directa de las necesidades y acontecimientos locales con las emisoras comunitarias ha hecho posible que aquellas promuevan el desarrollo social a través de la difusión de actividades y eventos de la comunidad, de procesos administrativos y privados de carácter social, y en general de espacios en donde se le da voz a cada ciudadano para expresar sus ideas y pensamientos<sup>14</sup>. En este sentido, la sostenibilidad social de las emisoras estará garantizada en la medida en que se mantenga la participación de la comunidad en la definición de los contenidos de la radio comunitaria, y en la producción y dirección de sus programas. Con el fin de garantizar la sostenibilidad social de las emisoras, es necesario contar con la asesoría y vigilancia del Estado, quien a través de sus instituciones podrá asegurar la calidad de la programación y la participación ciudadana en la producción, ejecución y evaluación del contenido emitido al aire. Así mismo, estas instituciones estarán vigilantes de la transparencia de las emisoras comunitarias, que, per se, no pueden pertenecer a ninguna cadena de información<sup>15</sup>.

Además de la sostenibilidad social, es necesario alcanzar la sostenibilidad económica de las emisoras comunitarias y para ello, no es suficiente adjudicar licencias de funcionamiento a comunidades, que sa-

<sup>9</sup> Conpes 3506 de 2008.

<sup>10</sup> Fuente SIPAZ, Sistema de Comunicación para la paz, documento radicado a MinTic en junio de 2011, Conpes 3506 de 2008 y estudio de Min. Tic de 2008.

<sup>11</sup> DANE. De acuerdo con el Censo general 2005, el 45% de los municipios de Colombia pertenecen a categoría 6.

<sup>12</sup> Resultado de la reunión del Comité Consultivo de Radio Comunitaria llevada a cabo el día 11 de agosto de 2011, en la que se definió que 198 emisoras serían canceladas teniendo en cuenta diversos criterios así: deudas 165, parámetros técnicos 13, disposiciones legales 19 y una por contenidos.

<sup>13</sup> Caracol Radio. Cerradas 200 emisoras comunitarias ilegales en toda Colombia. 13 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/cerradas-200-emisoras-comunitarias-ilegales-en-toda-colombia/20050513/nota/172337.aspx>

<sup>14</sup> Resolución 415 de 2010.

<sup>15</sup> Decreto 1446 de 1995, artículo 11.

bemos tienen dificultades para operar y dirigir estos espacios. Se requiere también, garantizar su existencia a partir de la efectiva y equitativa redistribución de la pauta oficial, para facilitar su desempeño y promover la participación ciudadana en el logro del derecho a la comunicación.

En el marco de la sostenibilidad social y económica, este proyecto de ley busca reivindicarse con un sector que es fundamental para el engranaje y desarrollo de nuestra democracia y del tejido social en Colombia, permitiendo que después de 15 años, las emisoras comunitarias cuenten con un apoyo efectivo para el cumplimiento de su finalidad y para garantizar la libertad de expresar y difundir pensamientos y opiniones, y la de informar y recibir información, a través de medios masivos de comunicación.

De los honorables Congresistas,

*Juan Manuel Galán Pachón,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 83 de 2012 Senado, *por la cual se modifica el servicio de radiodifusión sonora comunitario y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2012 SENADO

*por la cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios o academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Autorización legal.* Los institutos o centros de investigaciones o estudios y las academias científicas constituidos como entidades sin ánimo de

lucro que en su objeto social, como actividad principal, se dediquen a la investigación científica o académica y que cumplan los requisitos contemplados en la presente ley, lo mismo que las entidades del Estado dedicadas de modo principal a la investigación científica que también satisfagan tales requisitos, podrán obtener el registro calificado para realizar programas académicos de doctorado relacionados con sus campos de acción, por un término de siete (7) años. Concedido el registro calificado, en el mismo acto administrativo, el Ministerio de Educación Nacional les otorgará autorización especial para funcionar como instituciones de educación superior y expedir los títulos respectivos.

Como instituciones de educación superior, en lo que concierne a los programas académicos que desarrollen, estarán sujetos a facultades de inspección y vigilancia de la educación que le competen al Estado.

Artículo 2°. *Requisitos ordinarios.* Los institutos y academias a los que se refiere esta ley deberán presentar las solicitudes de registro calificado con la información que corresponde a los siguientes requisitos ordinarios, contemplados en las reglamentaciones sobre registro calificado de programas académicos:

1. Denominación del programa.
2. Justificación del programa.
3. Contenidos curriculares.
4. Organización de las actividades académicas.

Artículo 3°. *Requisitos extraordinarios.* Los institutos y academias a los que se refiere la presente ley, además de lo establecido en el artículo anterior, deberán presentar las solicitudes de registro calificado con la información que corresponde a los siguientes requisitos extraordinarios:

1. Tener registrados en el sistema de Colciencias, debidamente reconocidos como tales, al menos tres (3) grupos de investigación científica.

2. Poseer un programa de publicaciones, acreditado con la publicación de no menos de veinte (20) libros de índole académica o científica, con el correspondiente código de ISBN registrado a su nombre, o poseer idéntico número de patentes registradas.

3. Poseer una revista académica en la que los estudiantes y miembros de la comunidad académica puedan publicar sus avances y resultados de investigación.

4. Disponer de una biblioteca propia con no menos de nueve mil (9.000) títulos de libros en diferentes áreas del conocimiento y, además, con revistas académicas, a disposición de los estudiantes, sin contar los convenios con otras bibliotecas o la tenencia de bases de datos y el acceso a bibliotecas digitales.

5. Presentar cartas de compromiso, junto a las hojas de vida, de no menos de veinte (20) docentes, con título de doctor en el área del programa propuesto o materias afines, en las que se comprometan a impartir las clases del programa, dirigir los trabajos de tesis doctoral, supervisar y asesorar el trabajo académico independiente de los estudiantes.

6. Que en sus respectivas hojas de vida el equipo anterior de investigadores evidencie en conjunto, al menos, una trayectoria de investigación acreditada con la publicación de ciento cincuenta (150) trabajos, representados en libros, capítulos

de libro, ponencias o artículos en revistas académicas. Así mismo, algunos de tales trabajos deben figurar en bases de datos verificables como citados en publicaciones, nacionales e internacionales, en castellano y otras lenguas.

7. Que entre sus docentes los haya con experiencia en la dirección o coordinación de un programa de doctorado, o como profesores de un programa de doctorado o como directores de tesis doctorales.

8. Disponer en el lugar donde va a desarrollarse el programa de aulas de clase con equipos audiovisuales, junto a estaciones de trabajo para los estudiantes dotados con computadores.

9. Presentar el reglamento estudiantil que regulará las relaciones entre la institución y los estudiantes, con indicación del régimen de selección, permanencia y promoción en el programa.

10. Contar con herramientas técnicas, instalaciones y equipos de laboratorio cuando se requieran según la naturaleza del programa.

11. Presentar un documento en que se exponga la estructura académico administrativa de la institución y que regirá el programa.

Artículo 4°. *Procedimiento*. Para el trámite y las autorizaciones contempladas en esta ley se aplicará el procedimiento establecido en las normas generales sobre registro calificado, o en las disposiciones que hagan sus veces.

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

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Diego Alberto Naranjo Escobar*, Representantes a la Cámara.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo de todo país está sujeto en gran medida al avance de la ciencia y la tecnología, las cuales se basan en los progresos de la investigación científica, según Unesco. “Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico”, de 1° de julio de 1989, disponible en [[http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion\\_s.html](http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion_s.html)], consultada el 6 de febrero de 2012:

“11. Que la investigación científica y sus aplicaciones pueden ser de gran beneficio para el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, comprendida la mitigación de la pobreza, y que el futuro de la humanidad dependerá más que nunca de la producción, la difusión y la utilización equitativa del saber”.

Colombia, no obstante, presenta un registro muy bajo de novedades científicas, si se toma como indicador el número de patentes que son registradas en el país en forma anual (entre 2005 y 2010 Colombia registro apenas 34 patentes, Japón en el mismo periodo registro 169.685; América Latina poseía el 0.27% del total de patentes en el periodo 2002-2006, y Argentina, Brasil y México reunían el 81% de esas patentes).

Para el desarrollo de la investigación científica se requiere de investigadores formados de manera apropiada. Sin embargo, Colombia tiene un número muy bajo de investigadores con formación doctoral (según Colciencias en 2012, Colombia graduaba 1.8

doctores al año por cada millón de habitantes, Chile 15, México 18, Brasil 50; hasta el 2007 en la historia de Colombia sólo se habían graduado 584 doctores en todas las áreas). De modo paralelo, es también bastante baja la cantidad de programas de doctorado que adelantan las universidades colombianas (114 en 2012). Los programas académicos de doctorado son un escenario privilegiado para obtener logros en materia de investigación científica, pero además de existir en el país muy pocas universidades que ofrecen doctorados, en los escalafones internacionales las universidades colombianas no suelen aparecer entre las 500 mejores del mundo. Así mismo, casi todos los programas de doctorado, con muy pocas excepciones, se concentran en la capital del país, lo que significa un problema de abierta desigualdad en el acceso al conocimiento, la educación y la investigación científica para las regiones en Colombia.

En razón de las consideraciones anteriores, resulta indispensable ampliar el abanico de instituciones autorizadas para desarrollar programas de doctorado y, en esa dirección, los institutos o centros de investigaciones o estudios, que como actividad principal se dedican a la investigación científica, serían los llamados a ser convocados en este esfuerzo nacional por mejorar la tasa de investigadores preparados con título de doctor y el número de programas de doctorado en el país.

Los institutos de investigación no tienen la misma naturaleza, misión y características de las universidades, además sólo se ha previsto en esta ley que desarrollen programas de doctorado, no pregrados, ni otra clase de posgrados, por tanto, no deben requerirse todas las condiciones ordinarias contempladas para la obtención por parte de una universidad de un registro calificado. En cambio, como debe garantizarse, sin incurrir en excesos, que los institutos que creen programas de doctorado ofrezcan condiciones de alta calidad, como las que exige el desarrollo de la investigación científica, en la ley se han contemplado un conjunto de requisitos especiales de la mayor exigencia, en especial en investigación, medios educativos y docentes investigadores. Por lo demás, el trámite que se aplicará sigue las reglas legales existentes, que contempla la intervención del Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del organismo técnico asesor, con la visita de pares académicos para verificar el cumplimiento de los requisitos. Los requisitos ordinarios y extraordinarios contemplados serán suficientes para asegurar una educación de la más alta calidad en el nivel doctoral.

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Diego Alberto Naranjo Escobar*, Representantes a la Cámara.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El 15 del agosto de 2012, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 84 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 84 de 2012 Senado, *por la cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Representantes *Marta Cecilia Ramírez Orrego, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Diego Alberto Naranjo Escobar*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2012  
SENADO

*por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación declara el 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya, en el presupuesto general de la nación, una partida para la construcción de un monumento en el municipio de Socha (Boyacá) que simbolice el sacrificio de los Alcaldes que han sido asesinados en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Juan Córdoba Suárez, Senador.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la realidad político-administrativa del Estado colombiano, el municipio constituye un ente que cada vez, coadyuva al fortalecimiento del sistema democrático. En efecto, se trata de una unidad que

forma parte de la base de participación ciudadana, es decir, representa el contacto directo de la institucionalidad del Estado con la sociedad civil.

Tan trascendente es el rol municipal, que un enfoque inadecuado para su tratamiento puede significar el fracaso de las políticas públicas impulsadas, ya sea desde el nivel regional como Nacional. Así, se trata de la base del fortalecimiento de los valores de la democracia, constituyéndose en factor determinante hacia el desarrollo político, económico y social.

Para los fines de este proyecto, se rescata un poco la historia para indicar que, el municipio colombiano hunde sus raíces en los tiempos de la “Época Hispánica”, de la Real Audiencia de Santa Fe (1550-1564) y del Nuevo Reino de Granada que va desde 1564 hasta 1810, inicio de la “Época Republicana”, interrumpida desde 1816 hasta 1819, año de la constitución de la República de Colombia.

Actualmente existen en Colombia 1.102 municipios<sup>1</sup>, extendidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Cuatro de ellos están constitucionalmente establecidos como Distritos Especiales (Bogotá, Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Cartagena, Distrito Turístico y Cultural; y Santa Marta, Distrito Cultural e Histórico)<sup>2</sup> Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Pereira son consideradas como las ocho ciudades más grandes de Colombia, entre unas noventa ciudades intermedias; y en el extremo opuesto, unos mil municipios, con una población inferior a 50.000 habitantes y recursos limitados considerados como “pequeños”.

La Constitución Política de Colombia ubica al municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, y en consecuencia, ejerce una abundante cantidad de competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que determine el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes (artículo 311 C.P.).

<sup>1</sup> No hay certeza sobre cuántos municipios tiene actualmente Colombia. El Ministerio del Interior tiene inscritos 1.101, la misma cifra que el DANE. Para la Registraduría Nacional son 1.102 y para Planeación Nacional, 1.099.

Lo más curioso de todo es que, para la Federación Colombiana de Municipios, que está más cerca a la realidad local, siguen siendo los 1.098 de siempre.

<sup>2</sup> A través de la Sentencia C-033 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia declaró la inexecutable de la ley que permitía la creación de varios municipios colombianos como distritos especiales, entre ellos el municipio de Turbo. El Congreso de la República había expedido el Acto legislativo 2 de 2007, en donde adicionaba, como lo señala el artículo 1°, un parágrafo al artículo 356 de la Constitución Política. El acto legislativo indicaba que “las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos”.

Así mismo, el acto indicaba que la ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario; la Ciudad de Tunja se organiza como Distrito Histórico y Cultural y el municipio portuario de Turbo también se constituye en Distrito Especial. El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico.

En este contexto, el principal protagonista de las mencionadas y trascendentales funciones es el Alcalde. Es él, el Jefe de la Administración Municipal y su representante legal, elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años, sin poder ser reelegido para el periodo siguiente (artículo 314 C.P., modificado por Acto legislativo número 02 de 2002, artículo 3º, que extendió el periodo de tres a cuatro años).

Sus atribuciones constitucionales señalan que debe cumplir y hacer cumplir la Constitución: la ley, los decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y los acuerdos del Concejo Municipal. Además, debe conservar el orden: público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respetivo Gobernador de su departamento.

El Alcalde, es la primera autoridad de Policía; del Municipio y la Policía Nacional deberá cumplir con prontitud y diligencia, las órdenes que imparta, por medio de su respectivo Comandante.

El mandatario local dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de 105 servicios a su cargo y lo representa judicial y extrajudicialmente. Nombra y remueve a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de 105 establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local; suprime o fusiona entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos, expedidos por el Concejo Municipal. Así mismo, debe presentar oportunamente a este, los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. Además, sanciona y promulga los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y objeta los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

El Alcalde crea, suprime o fusiona los empleos de su dependencia, señala funciones especiales y fija emolumentos con arreglo a los acuerdos del Concejo correspondiente; y, no puede crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

En otro aspecto, el Alcalde colabora con el Concejo Municipal para el buen desempeño de sus funciones, le presenta informes generales sobre su administración y lo convoca a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupa de los temas y materias para las cuales fue citado. Ordena los gastos municipales de acuerdo con el Plan de Inversión y Presupuesto, y finalmente, cumple con las demás atribuciones que le establecen la Constitución y la Ley<sup>3</sup>.

Como se observa, los alcaldes son del eje fundamental del proceso de descentralización y encarnan hoy, la esperanza del nuevo liderazgo que el país necesita para construir la democracia integral en los municipios como fundamento para la paz y la reconciliación nacional.

En este sentido, es justo que el legislador reconozca a través de este proyecto de ley, la labor que

día a día desarrollan los alcaldes a través de su gestión. Ellos, siempre están haciendo su mejor esfuerzo para lograr beneficios para sus conciudadanos. El grado de complejidad que implica ser administrador de lo público en estos tiempos, donde las decisiones que se tomen son de enorme trascendencia y los niveles de riesgo que tienen que afrontar por asuntos de orden público, son circunstancias suficientes para enaltecer sus cargos. El papel del Alcalde en el proceso descentralizador hace que las necesidades y preferencias locales se expresen, se escuchen y se resuelvan eficazmente, ya que el nivel de gobierno que encuentra la ciudadanía es más cercano, con lo cual los diagnósticos son correctos y responden a las carencias de una manera eficiente y eficaz.

Así las cosas, será el 13 de marzo de cada año, la fecha en que conmemoraremos la primera elección de alcaldes (1988) en el país, el día elegido para recordar, que justo esa fecha, nació la más importante experiencia de descentralización administrativa que ha tenido Colombia, implicando la ruptura de una línea de continuidad de más de 122 años de historia.

Con este proyecto, además de rendir un merecido homenaje a los mandatarios que rigen los destinos locales de cada zona de nuestro país, también se exalta la memoria de todos aquellos que han pagado con su vida el hecho de trazar el futuro de su comunidad. En Colombia, se vivieron y aún se observan condiciones de seguridad que restringen la libre expresión de diferencias de opinión y el libre ejercicio de la autoridad democrática. Las fuerzas violentas que atacan, secuestran o amenazan alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, congresistas y demás dirigentes políticos, atentan no sólo contra un ciudadano, sino contra la voluntad democrática de la población.

Cuando empezó el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, 144 dirigentes políticos o funcionarios públicos fueron asesinados por las organizaciones armadas ilegales (83 por las FARC y 23 por las AUC): entre otros, 71 concejales, 23 funcionarios regionales, 12 alcaldes y una senadora; y más de 600 alcaldes fueron amenazados de muerte. Muchos de ellos se vieron obligados a despachar desde las capitales departamentales, perdiendo el contacto cotidiano con quienes los eligieron.<sup>4</sup>

Sin embargo en la actualidad, y según la Federación Colombiana de Municipios, se han mejorado mucho las condiciones de gobernabilidad; las cifras de alcaldes secuestrados y asesinados se han reducido al mínimo, pues hay presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país.

Según la Fundación Verdad Colombia, en los años 2002-2005, un número creciente de mandatarios locales rigieron los destinos de sus municipios, sin hacer presencia física en ellos por la amenaza de los grupos terroristas. Situaciones como las vividas en el departamento del Huila, donde el frente Timanco de las FARC, declaró a cinco alcaldes como objetivo militar, con amenaza de muerte en caso de no renunciar a sus cargos. Los mandatarios de Hobo, Algeciras, Gigante, Campoalegre y Rivera entregaron sus cartas de renuncia. La gobernabilidad en el Chocó enfrentó una problemática del mismo calibre. Diez de los veintinueve alcaldes del departamento despacharon fuera de su jurisdicción. Quibdó, la ca-

<sup>3</sup> El Municipio y la Descentralización en Colombia. Sergio Matías C.

<sup>4</sup> Ministerio de Defensa Nacional. Documento de Política de Defensa y Seguridad Democrática.

pital, se convirtió en el centro de operaciones remotas de los exiliados.

El 26 de noviembre de 1996 fue asesinado el alcalde de Socha (Boyacá), Pedro Elías Niño Estupiñán, a manos del frente XXVIII de las FARC quien se atribuyó el asesinato del alcalde en una emisora local al señalar "Les estamos saludando del XXVIII Frente de las FARC José María Córdoba. Nosotros nos responsabilizamos de la muerte del Alcalde por estar conformando redes de información para el Ejército...".

La Federación Colombiana de Municipios asegura que, de los más de mil alcaldes que se posesionaron el 1º de enero de 2001: para un periodo de tres años, 13 fueron asesinados y 16 sufrieron el secuestro, incluso en más de una oportunidad. Igualmente sufren de constantes amenazas contra sus vidas, principalmente, por negarse a desviar recursos del municipio para financiar la guerra de los ejércitos ilegales.

Finalmente, al legislador le asiste, el deber de engrandecer y reconocer, a través de este proyecto de ley, el sensible oficio de custodia y promoción de la defensa de lo público que desempeñan los Alcaldes. La labor que desarrollan, se enfrenta a diario con la necesidad de vencer aspiraciones individuales para construir a partir de allí, caminos colectivos en un constante proceso de aprendizaje cuya única garantía de éxito es el compromiso del respeto por la labor misma de custodia del bien público a la que todo funcionario público debe sentirse llamado.

La ley 1055 del 26 julio de 2006, *por medio de la cual la Nación declara el 24 de mayo como día Nacional del Concejal Municipal y exalta la memoria de quienes han muerto en el ejercicio de dicha función pública*, mostró el camino y la importancia que reviste el ejercicio de la función pública de los honorables concejales de nuestro país y en ese mismo sentido debemos adoptar medidas que permitan hacer lo propio con los señores alcaldes.

Pongo a consideración de los honorables Congresistas, el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

*Juan Córdoba Suárez*, Senador.  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El 15 de agosto de 2012, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 85 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Juan Córdoba Suárez*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*.  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 85 de 2012 Senado, *por medio de la cual la*

*Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Juan Córdoba Suárez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Roy Barreras Montealegre*.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco*.

## CONTENIDO

Gaceta número 519 - Miércoles, 15 de agosto de 2012  
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 77 de 2012 Senado, por la cual se dictan algunas disposiciones en materia contable, se le entregan unas facultades al Gobierno Nacional para modificar la estructura de la Junta Central de Contadores y se reforman algunos artículos de la Ley 1314 de 2009 y Ley 43 de 1990.....	1
Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.....	12
Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, Ley 789 de 2002.....	18
Proyecto de ley número 83 de 2012 Senado, por la cual se modifica el servicio de radiodifusión sonora comunitario y se dictan otras disposiciones.....	23
Proyecto de ley número 84 de 2012 Senado, por la cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado.....	28
Proyecto de ley número 85 de 2012 Senado, por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.....	30