



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 18

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de febrero de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 2021-10-15

Doctor
ORLANDO ANIBAL DE LA GUERRA ROSA
Secretario de la Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso
comision.septima@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de Ley 090 de 2021, Cámara – *"Por medio de la cual se modifica la ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Secretario,

En atención al oficio CSPCP.3.7.627-21, remitido por su despacho el pasado 2 de septiembre, en el que solicita concepto de la entidad en relación con el proyecto de ley de la referencia, de conformidad con las disposiciones normativas que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como con aquellas que demarcan su competencia, relacionadas con la Ley 7 de 1979¹, el Decreto 987 de 2012², el Decreto 936 de 2016³ y el Decreto 879 de 2020⁴ y complementarias, el Instituto se permite dar respuesta en los siguientes términos:

Sea lo primero indicar que el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República, Iván Duque Márquez, ha puesto en el centro de sus prioridades los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes de Colombia definiendo acciones y medidas dirigidas a la prevención de situaciones que afecten el desarrollo integral, es por esto por lo que aquellas iniciativas que contribuyan a la garantía de sus derechos son de gran importancia para el ICBF.

1. Consideraciones iniciales:

¹ Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cacifa de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.

³ Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cacifa de la Fuente de Lleras".

Este proyecto de ley busca ampliar las medidas establecidas en la Ley 1780 de 2016⁵, con el fin de estimular la vinculación laboral de los jóvenes al sector productivo y fomentar las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo. La iniciativa está compuesta por 6 artículos, incluida la disposición de su vigencia, mediante los cuales se propone:

Ajustar y ampliar el margen de acción de la Ley 1780 de 2016, a través de la modificación de los artículos 3, 7, 8, 15 y 23. Estas modificaciones que presenta la iniciativa legislativa, en su mayoría, agregan al cuerpo de la Ley parágrafos que le dan alcance a los artículos y ajustan algunos de los beneficios ya desarrollados por la Ley.

La iniciativa legislativa contempla medidas que resultan legítimas, acordes con el ordenamiento constitucional, en cuanto prevé mecanismos para la concreción de derechos de los jóvenes, en particular, afianzar las oportunidades para su vinculación laboral. Por lo anterior, el ICBF considera pertinente y positiva la propuesta presentada, toda vez que busca disminuir brechas sociales y laborales en los jóvenes menos favorecidos, a través del fortalecimiento de las medidas que incentivan las posibilidades de la juventud para acceder a más y mejores oportunidades de empleo, lo cual permitirá ejercer sus demás derechos fundamentales.

Al respecto, la Constitución Política de Colombia reconoce en su artículo 45 que los jóvenes son un sector fundamental en el desarrollo de la sociedad y establece la obligación de esta y del Estado para garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Asimismo, en su artículo 25 contempla que el trabajo es un derecho y una obligación social y que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado en tanto que, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

A su turno, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluye entre los 17 Objetivos, varios como el Objetivo 8 sobre trabajo decente y desarrollo económico y otros referidos específicamente a los jóvenes que apuntan a asegurar su alfabetización, aumentar sus habilidades y aptitudes técnicas y vocacionales para el empleo, el trabajo decente y el emprendimiento y lograr su empleo pleno y productivo, reduciendo su tasa de desempleo.

La Corte Constitucional ha considerado que las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado, para el acceso al empleo formal en beneficio de una población de manera sectorizada, materializa el Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1º Constitucional. Pues, con estas medidas se persiguen la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo, y al principio de progresividad⁶.

⁵ Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

⁶ Ver, entre otras: Sentencias C-862 de 2012, C-115 de 2017, C-333 de 2017 y C-484 de 2017.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1622 de 2013⁷, modificada por la Ley 1865 de 2018⁸, tiene el propósito de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los jóvenes⁹ y el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso, que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país, con el fin de establecer mecanismos para favorecer un empleo y condiciones de trabajo de calidad, así como potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales.

Mejorar la ocupabilidad de la juventud es uno de los incentivos para la formalización empresarial, para lo cual se debe diseñar, gestionar y evaluar una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral, tal como lo dispone la Ley de Formalización y Generación de Empleo¹⁰.

Con los mismos fines, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", consagró la inclusión productiva de los jóvenes, con el fin de reducir significativamente la tasa de desempleo juvenil, lo cual se logrará mitigando las barreras de acceso al mercado laboral tanto público como privado. Para tal fin, se estableció la promoción de la generación de empleo para la población joven sin experiencia laboral.

Para el cumplimiento de este objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo contempla la creación de la Estrategia Sacúdete, definida de la siguiente manera:

ARTÍCULO 209. ESTRATEGIA SACÚDETE. El Gobierno nacional, bajo la coordinación técnica de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven", reglamentará e implementará la **ESTRATEGIA SACÚDETE**, cuyo objeto es desarrollar, fortalecer y potenciar los talentos, capacidades y habilidades de los jóvenes, a través de la transferencia de conocimientos y herramientas metodológicas, que faciliten la inserción en el mercado productivo y la consolidación de proyectos de vida legales y sostenibles.

Las entidades vinculadas a la implementación de la **ESTRATEGIA SACÚDETE** son: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, SENA, ICBF y COLDEPORTES.

⁷ Por medio de la cual se expide el Estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

⁹ ARTÍCULO 8º. DERECHOS DE LOS Y LAS JÓVENES. Los jóvenes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, y en las normas que los desarrollan o reglamentan. El presente Estatuto busca reafirmar la garantía en el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto a nivel individual como colectivo de la población joven, a través de medidas de promoción, protección, prevención y garantía por parte del Estado para esta población. El Estado dará especial atención a los y las jóvenes desde un enfoque diferencial según condiciones de vulnerabilidad, discriminación, orientación e identidad sexual, diversidad étnica, cultural, de género y territorial.

¹⁰ Ley 1429 de 2010. Artículo 3, modificado por el artículo 2 de la Ley 2117 de 2021.

Para el diseño e implementación de esta estrategia, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del orden nacional y territorial, de organismos internacionales de desarrollo, de convenios de cooperación internacional y de convenios con organizaciones privadas.

A su vez, el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, complementa las medidas a favor de la vinculación de los jóvenes al sector productivo al señalar que las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado entre 18 y 28 años, garantizando que cuando adelanten modificaciones de la planta de personal permanente o temporal, que conlleve creación de empleos, al 10% de los nuevos empleos no se les deberá exigir experiencia profesional e igualmente tendrán prioridad quienes estuvieran bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar¹¹.

El ICBF y la Consejería Presidencial para la Juventud han liderado el desarrollo del "Pacto Colombia por las Juventudes", escenario de escucha activa con el propósito de conocer, reconocer y construir de manera colectiva respuesta a las peticiones, realidades y expectativas de las juventudes. El día 8 de mayo de 2021 se inició el proceso de escucha activa en un primer encuentro que contó con la participación de 40 jóvenes de todo el territorio nacional, el Presidente de la República y representantes de su equipo de gobierno.

Los espacios contaron con la asistencia de representantes del Gobierno nacional y de los Gobiernos locales, haciendo uso de metodologías activas, flexibles y adaptadas a las dinámicas juveniles, se construyeron propuestas con mecanismos de participación e incidencia en las políticas, programas y proyectos para el bienestar de la juventud con enfoque territorial. Luego de tres (3) meses de trabajo en los 32 departamentos y Bogotá, el Pacto se firma con un balance de participación de 14.000 jóvenes en cerca de 500 mesas de escucha activa en todo el país.

En este marco, se han concretado medidas por parte del gobierno nacional para materializar las propuestas planteadas por las juventudes frente a generación de empleo formal, emprendimiento y educación superior, incluidas en el CONPES de Juventud (4040 de 2021), con proyección a 10 años, por medio del cual se traza la hoja de ruta que se implementará para fomentar acciones integrales de política pública para la adolescencia y la juventud.

En este orden de ideas, el proyecto de ley que se analiza presenta medidas que coinciden con los presupuestos contemplados por la normalidad colombiana que aborda la protección de los derechos fundamentales de los jóvenes y, en especial, de aquellos que buscan su vinculación al sector productivo.

2. Sugerencias a la iniciativa legislativa

¹¹ En desarrollo de este artículo el Gobierno nacional expidió el Decreto 2065 de 2019, Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2016, Reglamentario único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público.

Con base en las consideraciones generales del acápite anterior, respetuosamente, este Instituto se permite realizar algunas recomendaciones específicas que pueden ayudar a fortalecer los componentes de la iniciativa legislativa:

2.1. Recomendaciones Generales:

• **Marco legal del sector trabajo**

Se sugiere tener en cuenta el Decreto 688 de 2021 "Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete" del Ministerio de Trabajo. Para efectos del presente Proyecto de Ley, se recomienda considerar la vigencia del Artículo 2.2.6.1.10.1 así como la sostenibilidad de esta medida, como un incentivo de política laboral positivo, para estimular la generación de empleo joven formal.

• **Marco legal sobre políticas públicas de juventud**

En materia de trabajo decente para la juventud colombiana, será de gran valor tener en cuenta lo contemplado por la Ley 1622 de 2013 "Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones" en su artículo 8. Medidas de Prevención, Protección, Promoción y Garantía de los Derechos de los y las Jóvenes, define en el numeral 4 del apartado de medidas de protección, la obligación de desarrollar estrategias que aseguren las condiciones laborales y la remuneración justa.

• **Competencia de múltiples carteras de la administración pública.**

Las medidas de este proyecto de ley pretenden la articulación de programas que beneficien a la población juvenil y el establecimiento de rutas de inserción laboral, emprendimiento y motivación que les sirva para afrontar su futuro, así como el fortalecimiento de las empresas del país a través de la concesión de incentivos tributarios causados por su vinculación laboral y aborda derechos laborales de la juventud; se recomienda, con el fin de robustecer los parámetros sobre los cuales se formula esta iniciativa, contar con los conceptos las demás carteras involucradas en el texto presentado para aprobación del Congreso de la República, tal como son: el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Consejería Presidencial para la Juventud y la Procuraduría General de la Nación.

• **Análisis de impacto fiscal**

Atendiendo al hecho de que la implementación de esta iniciativa implica unas erogaciones que deben estar soportadas en un estudio de impacto fiscal, de conformidad con lo previsto en la Ley 819 de 2003, por lo cual los proyectos de ley en los cuales se ordene un gasto público

deben contar con un estudio de análisis de su impacto fiscal. Sobre el particular, la Corte Constitucional expresó:

(...), el artículo 7º de la Ley 819/03 determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorgue beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así, la norma orgánica exige que tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en sus respectivas ponencias de trámite debe incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos rubros. Igualmente, la disposición prevé que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal.

Con base en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha inferido dos connotaciones importantes en relación con el requisito impuesto a los proyectos de ley por parte de la norma orgánica de presupuesto. "Primera que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios...segunda, que el mismo debe suministrar en toda norma que se dicte durante todo el trámite legislativo tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias... y tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley." (Subrayes fuera de texto)¹².

Así las cosas, es necesario que el proyecto de ley realice el análisis correspondiente a las erogaciones que podría generar su implementación. Sobre este particular, resulta de vital importancia el mencionado estudio fiscal, que debe estar dentro de la exposición de motivos.

• **Articulación con el proyecto de ley "Estrategia Sacúdete".**

En desarrollo de lo establecido en el artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley 252 de 2021 Cámara, "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes 'Sacúdete' y se dictan otras disposiciones". El cual tiene el propósito de fortalecer y articular el marco institucional de reconocimiento, protección y garantía de los derechos de los jóvenes establecidos en la Ley 1622 de 2013, la Ley 1865 de 2018 y las demás normas relacionadas con los lemas de juventudes.

Toda vez que los objetivos de ambas iniciativas son congruentes, se recomienda articulación entre estos a través de un trabajo conjunto y acumulado para ambos proyectos normativos, generando así eficacia y eficiencia en el trámite legislativo.

¹² Sentencia C-662 de 2009. Corte Constitucional Colombiana

2.2. Observaciones al articulado:

Ahora, respecto al contenido de las disposiciones del proyecto de ley, el ICBF se permite presentar las siguientes observaciones y propuestas:

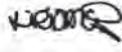
ARTICULO	OBSERVACION
Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. <u>Las empresas que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 años</u> y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los <u>dos (2) años</u> siguientes a su constitución.	Las medidas que involucran el pago de la matrícula mercantil son competencia del Sector Comercio Industria y Turismo, así como de las Cámaras de Comercio. En este entendido, se sugiere contar con el concepto de esa cartera en el cual se analice el impacto de la ampliación del periodo de exención contemplado en el artículo 3 de la Ley 1780 de 2016.
Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 7. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los <u>dos (2) primeros años</u> de vinculación. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; o incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo. Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.	Visto que este artículo pretende ampliar la exención del pago de aportes a las Cajas de Compensación Familiar, se recomienda atender el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Economía Solidaria, con los cuales se establezca la viabilidad de esta medida. Sobre la adición del parágrafo 4°, que dispone sobre los aportes a la seguridad social en salud y pensiones, se recomienda contar con el concepto de Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo por cuanto implica sus facultades legales y reglamentarias.

Parágrafo 2°. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad. Parágrafo 3°. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares. <u>Parágrafo 4°. Los empleadores podrán reducir en un 0.7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</u>	
Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 8°. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Empeñamiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto. <u>Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado al 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad.</u>	Aunque se considera que es compatible con las medidas que el Gobierno Nacional ha adoptado a partir de lo establecido en el artículo 209 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2385 de 2019; se sugiere contemplar las recomendaciones sobre el impacto en el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de Hacienda y del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidades facultadas para expresar la procedencia de esta medida. Asimismo, consideramos relevante hacer una revisión profunda del parágrafo 1° del artículo 3° propuesto, a la luz de las posibilidades reales que tienen las instituciones públicas de vincular en sus carteras a esta población. Reconociendo los criterios técnicos de las plantas laborales, las plazas disponibles o buscando generar un proceso escalonado de modernización de estas, que permita la materialización real de esta propuesta. Por lo anterior, recomendamos complementar el parágrafo y disponer su reglamentación por parte del Gobierno Nacional para dar alcance al propósito propuesto en dicho artículo.
Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La	Al igual que en el artículo anterior, se debe tener en cuenta el impacto en el marco fiscal de mediano plazo que define el Ministerio de Hacienda, así como el concepto del

práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidas por las escuelas normales superiores y educación superior de grado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral. Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo. Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes. Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, pueda darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma. Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley. <u>Parágrafo 4. Las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el periodo de la práctica.</u> Artículo 5°. Adicionar un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar	Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidades facultadas para expresar la conveniencia de esta medida.
--	--

Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; a rutas de inserción laboral y emprendimiento. Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros. <u>Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.</u>	control, se recomienda hacer la consulta para determinar la capacidad operativa que requiere lo establecido en esta adición normativa. Adicionalmente, se sugiere tener presente que, de conformidad con la Ley 1098 de 2006, el ICBF es responsable del funcionamiento de las diferentes modalidades para la prestación de los servicios de protección, dentro de los que se incluyen los Centros de Atención Especializada para población del Sistema de Responsabilidad Penal. Lo anterior coincide con lo expresado en la exposición de motivos del proyecto de ley al manifestar que entre sus fines se encuentra la prevalencia de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o entidades de hogar de paso, a quienes se les deberá garantizar rutas de inserción laboral, emprendimiento y motivación para afrontar su futuro. Así mismo y de conformidad con las fases contempladas en el Lineamiento Técnico Modelo de Atención para Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley - SRPA ¹³ , las medidas de inserción laboral favorecen la inclusión social pretendida en la etapa de pre-egreso de los jóvenes sometidos al SRPA. Por tanto, se considera adecuado incluir la referencia a la población del SRPA en el articulado del Proyecto de Ley, de manera que sea inequívoca la aplicación de los beneficios a este grupo poblacional, teniendo en cuenta que una gran cantidad de entidades desconocen que dentro de las
---	---

¹³ Aprobado mediante Resolución No. 1522 del 23 de febrero de 2016; Modificada mediante Resolución No. 5668 de 15 de junio de 2016, Resolución No. 0328 de 26 de enero de 2017, Resolución No. 14610 del 17 de diciembre de 2018, Resolución N°11875 del 24 diciembre de 2019, Resolución 2100 de 4 de marzo de 2020.

<p>modalidades de protección del ICBF está incluida la población del Sistema de Responsabilidad Penal.</p> <p>Para tales efectos y con el fin de fortalecer los fines de la iniciativa legislativa, nos permitimos sugerir respetuosamente el siguiente texto:</p> <p>Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en modalidades de protección y del SRPA. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y población del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, a rutas de inserción laboral y emprendimiento desde el enfoque de inclusión social en especial la población que se encuentre en pre-egreso.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p> <p><u>Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.</u></p>	<p>en la materia y la sostenibilidad presupuestal de la iniciativa con las entidades correspondientes.</p> <p>Asimismo, se considera necesario estudiar las observaciones planteadas para ajustar el proyecto de ley en cuanto al alcance de cada uno de sus artículos, de manera que resulte clara su finalidad y su posible articulación con el Proyecto de Ley 252 de 2021 Cámara (Estrategia Sacúdete).</p> <p>Sea esta la oportunidad para reiterar el compromiso del ICBF con los derechos de la juventud colombiana, por ello, respalda el espíritu del Proyecto de Ley, en tanto contribuye a la ampliación de las oportunidades para las y los jóvenes, impulsar sus talentos, habilidades y capacidades, al reconocer el rol protagónico que ejercen en el desarrollo y el futuro de nuestro país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>LILIANA PULIDO VILLAMIL Subdirectora General</p>
<p>3. Conclusiones.</p> <p>De acuerdo con lo expuesto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar considera que la finalidad de este proyecto coincide con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano respecto a la protección y garantía de los derechos de la población juvenil, por lo cual y en aras de su fortalecimiento, se sugiere tener en cuenta el ordenamiento vigente, la oferta institucional</p>	

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor
ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario General
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Ciudad

Referencia: Su comunicación 3.7. – 262 – 21 Concepto PL 090 de 2021 C "Por medio de la cual se modifica la ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones"

Respetado Dr. Guerra de la Rosa:

En atención a su comunicación, de manera atenta remitimos concepto al PL del asunto en lo que compete al Ministerio del Trabajo en los siguientes términos:

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley, es irrelevante, al pretender garantizar el acceso a oportunidades laborales de los jóvenes entre los 18 a 28 años, en razón a que con el fin de dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, y ante la situación de desempleo estructural que afecta especialmente a esta población, se expidió el Decreto 688 del 24 de junio de que adicionó la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo, creó el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete.

2. ANALISIS DEL ARTICULADO

Articulado	Descripción	Observación
Artículo 1º.	Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las empresas que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 años y que inicien	Sin observación por no ser de nuestra competencia.

	su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación <u>durante los dos (2) años siguientes a su constitución.</u>	
Artículo 2º.	Artículo 2º. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 7º. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los <u>dos (2)</u> primeros años de vinculación. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo. Parágrafo 1º. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas. Parágrafo 2º. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen	El artículo está en contravía con lo dispuesto artículo 2.2.6.1.10.4 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, (adicionado en el Decreto 688 de 2021 y modificado en razón a lo contenido en la ley 2155 de 2021), creando un apoyo para la generación de empleo para jóvenes con la estrategia Sacúdete, con una ayuda del 25% de la nómina de un SMMLV, por consiguiente, los jóvenes que sean contratados estarán cubiertos con todas las prestaciones sociales En concordancia con lo anterior los empleadores que quieran generar estas opciones de empleo deberán postularse conforme con lo dispuesto en la reglamentación mencionada. Respecto al parágrafo 4, debe indicarse que de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, con la introducción del principio de sostenibilidad financiera se pretende que en cualquier regulación futura del Sistema General de Pensiones se preserve el equilibrio financiero, por cuanto los recursos del Sistema son limitados y deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, motivo por el cual, el artículo referente deberá guardar concordancia principalmente con el principio de sostenibilidad financiera, y los demás que rigen el Sistema General de Seguridad Social, tales como, la

<p>para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p>Parágrafo 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p> <p>Parágrafo 4o. Los empleadores podrán reducir en un 0.7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</p>	<p>eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.</p> <p>Adicionalmente, los incentivos que se lleguen a establecer deben consagrar la fuente de su financiación para no afectar la cobertura y progresividad del Sistema General de Seguridad Social, pues así lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" al consagrar que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo."</p> <p>El proyecto de ley no especificó la fuente de financiamiento para realizar la reducción de la cotización mensual al régimen contributivo en pensión de este grupo de trabajadores, desatendiendo así la disciplina fiscal y ocasionando un impacto negativo en las finanzas públicas.</p> <p>En virtud de lo señalado, es importante indicar que el presente proyecto de ley, no establece un análisis respecto del impacto fiscal que se generaría en caso de aprobarse la iniciativa, razón por la cual, resulta necesario conocer el concepto favorable que sobre la materia haga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre su viabilidad y</p>	<p>Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 8o. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto. Parágrafo: Las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad.</p> <p>Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acredite para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.</p> <p>Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios,</p>	<p>preservación del equilibrio y la sostenibilidad financiera del sistema.</p> <p>Sin observación por no ser de nuestra competencia.</p> <p>En términos de su conveniencia e implementación en el sector público, se deberá pronunciar el Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que el acceso al servicio público es un asunto competencia de dicha entidad.</p> <p>Ahora bien, en lo que se refiere a los procesos de inserción laboral en el sector privado, contamos con competencia para emitir el concepto solicitado, realizando para el efecto los siguientes comentarios que se comparten con el SENA:</p> <p>a) El texto contempla una disposición confusa, ya que dicta que las empresas "se comprometerán" a priorizar la contratación laboral de aquellos estudiantes que terminen sus prácticas en dichas empresas. De esta manera, se está generando una indefinición en el carácter voluntario u obligatorio de la norma.</p>
<p>así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.</p> <p>Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando; siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el período de la práctica.</p> <p>Artículo 5°. Adicionar un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y</p>	<p>b) Los estudiantes no "ocupan cargos" ya que se encuentran adelantando una actividad formativa y no ejerciendo un trabajo, por lo tanto, no existe un "cargo a ocupar", queda sin sustento el "compromiso" que dispone la norma.</p> <p>c) En el mismo sentido del comentario anterior, no tuvieron un "rendimiento laboral", porque no son trabajadores sino estudiantes en proceso de formación, como el mismo artículo señala al decir en su segundo inciso "Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo."</p> <p>El Texto de este artículo está contenido en el artículo 23 de la Ley 1780.</p> <p>Sobre el parágrafo no hay observaciones por no ser competencia del Ministerio del Trabajo.</p>	<p>promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p> <p>Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral, al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.</p> <p>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin observación</p>
<p>3. CONCEPTO:</p> <p>Por las anteriores consideraciones consideramos inconveniente el Proyecto de Ley.</p> <p>Atentamente,</p> <p></p> <p>ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA Viceministro de Empleo y Pensiones</p>			

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

1.ª Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-056408

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2021 16:37

Radicado entrada
No. Expediente 48172/2021/OFI

Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley No. 095 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Representante Henry Fernando Correal Herrera, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto adicionar un parágrafo transitorio al artículo 33 de la Ley 100 de 1993² con el fin de permitir dentro de los siguientes dos años posteriores a la vigencia de la ley el reconocimiento anticipado de la pensión de vejez a quienes se encuentren cesantes, con ocasión de la crisis económica ocasionada por la pandemia de la COVID – 19, siempre que tengan cotizadas las semanas mínimas requeridas y la edad de 50 años las mujeres y 55 años los hombres.

1. Consideraciones de índole constitucional

1.1. Creación de un régimen pensional nuevo

El Acto Legislativo 01 de 2005 que adiciona el artículo 48 constitucional establece que: "A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo".

En este sentido, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) expresamente prohibió la creación de nuevos regímenes especiales donde se hicieran excepciones respecto a aspectos paramétricos o estructurales del sistema ya diseñado en la ley.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Vale la pena recordar que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

"La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.³ (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, está proscrita constitucionalmente cualquier ley que pretenda otorgar alguna excepción o prerrogativa en materia pensional a nacionales o extranjeros por cualquier causa.

En virtud de lo anterior, si se confronta el contenido del parágrafo transitorio del Proyecto de Ley frente al SGP vigente en virtud del Acto Legislativo 01 de 2005, se puede observar que la iniciativa establece tres excepciones o distinciones que benefician a los sujetos pasivos del parágrafo a saber:

- Mientras el Sistema General de Pensiones exige como requisito de edad para la pensión, 57 años para la mujer y 62 para el hombre, el Proyecto de Ley solamente exige 50 años para la mujer y 55 para el hombre.
- El Proyecto de Ley está encaminado a quienes con ocasión a la crisis económica generada por la pandemia Covid – 19, se quedaron cesantes.
- Aplica para quienes cumplan los anteriores requisitos dentro de los dos años siguientes a la promulgación del proyecto de ley.

Como puede observarse, es clara la creación de un régimen excepcional y especial para una población específica, lo cual está prohibido en la Carta Política y en consecuencia se torna inconstitucional en caso de insistir su propuesta en el trámite legislativo.

1.2. Vulneración del derecho a la igualdad

Resulta necesario considerar si esta propuesta legislativa contraviene principios constitucionales como el de igualdad. En este sentido, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida

del órgano legislativo lacera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por cambiar la forma de liquidar una pensión para un grupo poblacional determinado, debe aplicarse el test leve de igualdad⁴.

Como se sabe, el test leve en el juicio de igualdad limita su indagación a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, establecer si el medio escogido es el adecuado, es decir si es el idóneo para alcanzar el fin propuesto.

En otras palabras, es necesario constatar que el trato diferente que se propone para acceder a la pensión de vejez por parte de los afiliados cesantes como consecuencia de la crisis económica ocasionada como consecuencia de la pandemia por la COVID-19: (i) Atiende a un fin u objetivo legítimo, (ii) no es una distinción constitucionalmente prohibida, y (iii) la medida es adecuada para la consecución de la finalidad identificada, parámetros apoyados en consistente jurisprudencia constitucional.

Determinado el grado de intensidad del escrutinio a realizar, resulta preciso enfocar el ejercicio de análisis de la siguiente manera: (i) si la medida de trato diferenciado implementada (disminución de edades para acceder a la pensión de vejez para quienes quedaron cesantes por crisis económica ocasionada por la pandemia por la COVID-19) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) si la distinción no es constitucionalmente prohibida y, finalmente, si, (iii) el medio escogido (disminución de edades para reconocimiento de la pensión de vejez) es el idóneo para materializar el fin constitucionalmente propuesto (el reconocimiento de una pensión de vejez para quienes quedaron cesantes).

En relación con la finalidad que persigue la norma sometida al test, no tiene en estricto orden una protección específica constitucional. Tampoco el Proyecto de Ley arroja luces acerca de la relación que tiene la predicha finalidad y el orden constitucional establecido en la carta de 1991.

En efecto, con la desigualdad propuesta en esta iniciativa legislativa se busca que aquellos hombres de 55 años de edad en adelante y las mujeres de 50 años en adelante que quedaron cesantes por la crisis económica mundial como consecuencia de la pandemia desatada en el 2020 puedan contar con un ingreso económico reconocido a través del SGP con base en las semanas cotizadas y de esta manera, disminuir las tasas de desempleo⁵, sin embargo, con esta justificación no se logra entender por qué resulta necesario implementar una reforma pensional que afectará presupuestalmente al Sistema, como consecuencia de los aportes que se dejarán de percibir en un lapso de 7 años con la reducción de las edades previstas para el reconocimiento prestacional y que realmente esta medida sirva para disminuir las tasas de desempleo.

En este punto, debe advertirse algo que olvida el Legislador y es que, para el caso del RPM, el modelo tiene una función intergeneracional, esto es, los actuales afiliados y cotizantes para pensión contribuyen económicamente en el pago de las mesadas de los actuales pensionados y por lo tanto, la reducción de las edades previstas para el reconocimiento de la pensión de vejez en 7 años, implicaría para este régimen dejar de percibir aportes de un grupo poblacional indeterminado durante 7 años, lo que traerá como consecuencia que la cuota que debe asumir el Estado por concepto de subsidio para el pago de las pensiones incrementalmente, sin la consecuente fuente adicional que permita asumir este incremento. Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que disminuir la edad para acceder a la pensión de vejez siempre que la persona se encuentre cesante como consecuencia de la crisis económica ocasionada por la pandemia de la COVID – 19 podría ocasionar un costo adicional para la Nación, que, en todo caso no se encuentra contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo, además de que el Gobierno nacional ya ha adoptado otras medidas para contrarrestar los efectos de la pandemia y que en estos momentos la situación económica actual es distinta a la del año en que inició la pandemia.

⁴ Corte Constitucional. Ver entre otras: Sentencias C – 015 de 2014; C – 104 de 2016, C – 520 de 2016; C – 220 de 2017.

⁵ Gaceta del Congreso No. 956 de 2021, Página 3.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que cuando se ignoran aspectos notables al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, se podría estar frente a una falla en la distribución de las cargas⁶. Si bien las acciones afirmativas pueden ser una realización del principio constitucional de igualdad, el reparto de los costos que estas implican debe atender también a criterios de justicia y eficiencia de tal forma que el beneficio de un grupo no se convierta en una carga insostenible para otro. Así pues, la reducción de las edades para el reconocimiento de la pensión de vejez para las personas cesantes, constituye una situación que desconoce principios constitucionales como el de la distribución correcta de las cargas públicas.

Así las cosas, a juicio de este Ministerio, la medida adoptada por el Proyecto de Ley no logra superar el juicio integrado de igualdad y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo por el cual se considera inconstitucional en caso de insistirse en esta propuesta durante el trámite legislativo.

1.3. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del SGP y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se previó su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente el sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el Sistema General de Pensiones, en especial, la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que "es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003".

⁶ Ver entre otras: Sentencias C – 197 de 1993 y Auto 320 de 2013.

⁷ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

³ Gaceta del Congreso No. 385 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Cámara. "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley que persigue el reconocimiento de una pensión anticipada que no cuenta con una financiación adecuada resulta contrario a la Constitución.

1.4. Vulneración del principio de solidaridad en el Sistema General de Pensiones

En la sentencia C-1000 de 2007, la Corte Constitucional hizo referencia al principio de solidaridad en seguridad social, en los siguientes términos:

"Así mismo, en relación con la aplicación del principio de solidaridad en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que (i) éste permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes (...); el principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias"; (ii) implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto"; (iii) la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma como los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad"; (iv) los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores"; (v) si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, limitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acortar su restricción, mas no su eliminación"; (vi) conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional"; (vii) no es tan amplio el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límite alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás"; (viii) exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estrato orden generacional en el cual se encuentren; (ix) implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con mayores recursos económicos¹⁸ de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y (x) se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna.¹⁹"

De acuerdo con lo anterior, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, y exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan. Para el caso del SGP, según lo argüido por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2010, el principio de solidaridad se desarrolla de la siguiente manera:

¹⁸ Sentencia C-1187 de 2000.
¹⁹ Sentencia C-226 de 2000 reiterada en sentencia C-1054 de 2004.
²⁰ Sentencia C-128 de 2000 reiterada en sentencia C-1054 de 2004.
²¹ Sentencia C-1054 de 2004.
²² Sentencia C-1054 de 2004.
²³ Sentencia C-1054 de 2004.
²⁴ Sentencia T-248 de 1997.
²⁵ Sentencia C-111 de 2006.
²⁶ Sentencia C-111 de 2006.

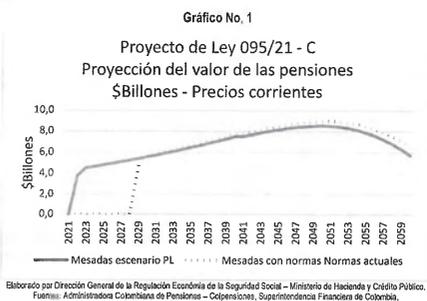
"...[L]a Corte Constitucional al referirse al principio de la solidaridad ha señalado que en el actual sistema jurídico este postulado, contemplado en la Constitución, no sólo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieren las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana (...). Este pronunciamiento deriva no sólo de los artículos 1 y 95 de la Carta; la solidaridad también aparece consagrada en el artículo 48 de la Constitución como uno de los principios medulares del servicio público obligatorio de la seguridad social. Adicionalmente, de conformidad con la Constitución y la ley, es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante la participación, dirección y control del sistema, asegurando que los recursos públicos en dicho sistema se destinen de manera preferente a los sectores más vulnerables de la población. La ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma como los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad. La solidaridad no se encuentra sólo en cabeza del Estado sino que también los particulares tienen una carga al respecto. Además, según la filosofía del sistema, los aportes no tienen que verse necesariamente reflejados en las prestaciones, pues estos aportes tienen finalidades que sobrepasan el interés individual del afiliado y apuntan a la protección del sistema considerado como un conjunto dirigido a proteger a toda la población". (Negrita fuera de texto).

Así las cosas, teniendo en cuenta que el principio de solidaridad se materializa en el SGP con las cotizaciones obligatorias que efectúan los afiliados, las cuales están destinadas a proteger a toda la población y no sólo a un grupo determinado de afiliados y que solo a través de estos aportes se pueden hacer exigibles los diferentes derechos pensionales. La propuesta contemplada en la iniciativa legislativa que permita el reconocimiento anticipado de la pensión de vejez, vulnera la solidaridad que se predica de todos los participantes y beneficiarios del SGP, toda vez que se busca la obtención de la pensión de vejez en edades anticipadas, lo que afectaría la solidaridad que se predica de estas personas, puesto que una vez pensionados no tendrían la obligación de cotizar como trabajadores cuando se acabe su condición de cesante. Esto sin contar que el Gobierno nacional ha implementado medidas para contrarrestar los efectos de la pandemia, entendiendo, por supuesto, las dificultades económicas que generó dicha situación.

2. Consideraciones fiscales y de conveniencia al Proyecto de Ley

El impacto fiscal por efecto de este proyecto de Ley se debe al reconocimiento anticipado de las pensiones, debido a que la edad mínima para acceder a la pensión se reduce en siete años, tanto para hombres como para mujeres. El requisito de tener cumplido actualmente el número de semanas requeridas implica que está previsto que este grupo de personas de todas maneras se pensione al cumplir la edad prevista actualmente en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

Al respecto, en el gráfico No. 1 se compara el pago estimado de las mesadas del número de 168 mil afiliados de Colpensiones que podrían pensionarse anticipadamente si se aprueba el Proyecto de Ley y el pago respectivo si se pensionan con las condiciones de las normas actualmente vigentes, en un horizonte hasta el año 2060:



Como puede verse, se anticipa en siete años el flujo de pensiones inicialmente previsto a partir del año 2026, de manera que se incurre en 7 años adicionales de pago de estas pensiones y además se dejan de recibir los aportes que hubieran podido efectuarse durante ese mismo lapso. El efecto neto se estima en un promedio de \$4,7 millones anuales durante los primeros 7 años. Está previsto en la proyección que los afiliados alcanzan a acumular en promedio dos años adicionales de aportes a pensiones, de manera que sus mesadas tienen un incremento real del 3% con respecto a las pensiones anticipadas. Por esta razón el costo de las pensiones reconocidas con las normas actuales es ligeramente mayor a partir del séptimo año de la proyección.

Tomando en cuenta lo anterior, el valor presente del impacto fiscal de este proyecto de Ley se estima en \$22,7 millones²⁷, que equivale a 2,07% del PIB de ese mismo año.

Así las cosas, ante un posible aumento de gasto, la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores involucrados. Además, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Finalmente, debe señalarse que el Gobierno nacional, entendiendo la situación de las personas que quedaron cesantes como consecuencia de la crisis económica generada como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, implementó diferentes medidas idóneas para atender la problemática planteada en el actual escenario económico y fiscal, sin llegar a

¹⁸ Cifras a 2021.

modificar el Sistema General de Pensiones, lo cual se considera innecesario e inconveniente dadas las consideraciones de inconveniencia e inconstitucionalidad advertidas en la presente carta.

Dentro de las ayudas implementadas para dichos efectos se encuentra, entre otras: i) el mecanismo de protección al cesante establecido en la Ley 1636 de 2013¹⁸ modificada parcialmente por el Decreto Legislativo 770 de 2020¹⁹, ii) el retiro de cesantías cuando el trabajador haya presentado disminución del ingreso mensual y la posibilidad de que los trabajadores dependientes o independientes cotizantes categoría A y B, cesantes, que cotizaron a una Caja de Compensación Familiar durante 1 año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos 5 años, puedan recibir una transferencia económica para cubrir gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario equivalente a 2 SMLMV por 3 mensualidades, mientras dure la emergencia y en todo caso, máximo por 3 meses²⁰; iii) las contempladas en el Decreto Legislativo 801 de 2020²¹, por medio del cual se reconoció a los trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado y que no accedieron al Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos 3 años, un auxilio económico de un valor mensual de \$160.000 hasta por 3 meses, y, iv) el programa de ingreso solidario recientemente ampliado hasta el mes de diciembre de 2022 por la Ley de Inversión Social²², para aquellas personas no beneficiarias de otros programas sociales creados por Gobierno nacional.

Por todo lo expuesto en precedencia, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo, manifestando, en todo caso, la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
 Viceministro Técnico
 DGPRESSECFINODAJ

UJ-21021
 Firmado: Andrew del Pilar Salazar Pinto
 RUC: Gernán Andrés Rueda Castellanos

Con copia a:

Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa - Secretario General de la Comisión Superior Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

¹⁸ Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.
¹⁹ Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa de acuerdo para el traslado del primer pago de la prima de servicios, se adopta el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se adopta el Programa de auxilio de los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.
²⁰ Decreto Legislativo 485 de 2020 Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el decreto 417 de 2020.
²¹ Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
²² Ley 2155 de 2021 "Por la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones".

CARTA DE COMENTARIOS CUT, CGT Y CTC AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2021 CÁMARA

por el cual se amplía la población objeto de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones

Bogotá, 20 de octubre de 2021

Concepto desfavorable al Proyecto de ley 099 de 2021 de senado "Por el cual se amplía la población objeto de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones"

Contenido:

- 1- Contexto
- 2- Caracterización de la figura de aprendizaje y empleo
- 3- Ley de Primer Empleo en Colombia y la regresividad de derechos que plantea el Proyecto de Ley 099 de 2021.
- 4- Reforma pensional
- 5- Experiencias Internacionales
- 6- El contrato de aprendizaje y la negociación colectiva
- 7- Conclusiones: Principales impactos negativos de la figura propuesta

1. Contexto

La crisis mundial del empleo ha golpeado a los jóvenes con fuerza. De los aproximadamente 211 millones de personas desempleadas en 2009, casi el 40%, aproximadamente 81 millones, estaban entre 15 y 24 años.

Ahondado por contratos inestables, trabajo informal, muchos jóvenes atraviesan el desempleo y hasta escenarios de pobreza extrema; aproximadamente 152 millones de ellos, o el 28 por ciento de todos los trabajadores jóvenes en el mundo, trabajan, pero viven en hogares que ganan menos del equivalente a USD1.25 por día y por persona.

La tasa de desempleo juvenil es tres veces la de los adultos, la tasa de informalidad es 1,5 veces más alta, y la inactividad es elevada: 21% de los jóvenes no estudian ni trabajan.

En el caso colombiano, la tasa de desempleo cerró para mayo de 2021 en 23.9% para jóvenes entre 14 a 28 años, un aumento de 3,4 puntos porcentuales frente al mismo período del año pasado. Por otro lado, para el caso de las mujeres también lideran ese panorama, pues 38,1% de ellas estaban en ese grupo entre diciembre de 2020 y febrero de 2021.

2. Análisis de la figura jurídica:

2.1. Caracterización de la figura de contrato de aprendizaje y sus diferencias con la figura de "Empleo":

El contrato de aprendizaje está definido en el artículo 30 de la ley 789 de 2002, señalando así que "es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona

natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, ... por esto recibe un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario"

Tiene además dentro de sus elementos particulares y especiales por ejemplo la finalidad, la cual el artículo 31 de la Ley 789 de 2002 define así:

Art. 31

a) La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo.

d) El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.

El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.

El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente.

Al respecto de estos dos elementos, la finalidad de formación que tiene el contrato de aprendizaje y la connotación de la contraprestación económica que se les otorga, la cual no es salario, decir lo siguiente:

Define el artículo 5 del Código Sustantivo de Trabajo, que "Trabajo" "es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo"

Pero incluso, sociológica o históricamente hablando, se define como trabajo o empleo a toda actividad social necesaria para la generación de productividad de una sociedad, que además obtiene una relación en el tiempo a partir del siglo XIX, cuando se empieza a erradicar tanto la esclavitud como la servidumbre y bajo el precepto de la libertad se empieza a reconocer el respeto a la integridad del ser humano, entre otras concepciones, encaminadas a su libre decisión sobre las formas de desarrollar su vinculación a la actividad productiva.

La OIT además lo ha definido como "La relación de trabajo es un nexo jurídico entre empleadores y trabajadores. Existe cuando una persona proporciona su trabajo o presta servicios bajo ciertas condiciones, a cambio de una remuneración. A través de la relación de trabajo, como quiera que se la defina, se establecen derechos y obligaciones entre el

empleado y el empleador. La relación de trabajo ha sido y continúa siendo el principal medio de acceso de los trabajadores a los derechos y beneficios asociados con el empleo, en las áreas del trabajo y la seguridad social. La existencia de una relación laboral es la condición necesaria para la aplicación de las leyes de trabajo y seguridad social destinadas a los empleados. Es, además, el punto de referencia clave para determinar la naturaleza y alcance de los derechos y obligaciones de los empleadores respecto de sus trabajadores."

A partir de estas definiciones, es importante precisar que todas estas reconocen que la connotación de empleo radica en la relación laboral que hacen trabajadores y empleadores, desprendiendo así de dicha relación una serie de deberes y derechos para las partes, los cuales han sido reconocidos a lo largo de los años por la legislación de cada país, en el caso colombiano, la relación laboral tiene mínimamente derechos reconocidos y establecidos por el código sustantivo del Trabajo.

De esta forma, plantear en el objeto del presente proyecto de ley que es una norma con el objetivo de la promoción de empleo joven, pero después en el resto de la configuración del proyecto dejar taxativo que se tratará de un contrato de aprendizaje para jóvenes ya graduados, es totalmente contradictorio no solo en su redacción, sino en las implicaciones jurídicas de lo que advierte cada figura. Actualmente en Colombia, ya existe una ley de primer empleo, a través de la cual se pretende teóricamente la promoción de contratación de jóvenes, precisamente procurando que no se les discrimine por su falta de experiencia, pero dicha ley reconoce su calidad de trabajadores y la necesidad de vincularlos a través de una relación laboral, por lo cual éste proyecto de ley no puede hablar de que procurará la promoción de empleo joven, cuando en la práctica pretende someterlos a contratos que NO representan para el joven una calidad de trabajador, menoscabando y aminorando las posibilidades que tiene actualmente en dicha búsqueda de empleo.

Concepción de la remuneración: Por otro lado, en lo que concierne a las implicaciones jurídicas del pago que percibe cada una de las denominaciones en contradicción "empleo o trabajador" y por otro lado "un aprendiz bajo contrato de aprendizaje", se define como salario aquella remuneración ordinaria, fija o variable, todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio que presta con su fuerza de trabajo, sea cualquiera la forma o denominación que su labor adopte. De esta relación laboral se desprende el reconocimiento de otra serie de derechos laborales. Por otro lado, al aprendiz bajo contrato de aprendizaje, como bien dice la norma, únicamente se le reconocerá el pago por concepto de "apoyo de sostenimiento" por su labor ejecutada, NO SALARIO. Si bien ésta forma de pago está legitimada en la figura actual del contrato de aprendizaje, en buena medida se hace porque se encuentran ante una figura mixta en la cual el estudiante aún se encuentra en su proceso de formación académico y a la vez es combinado con los procesos prácticos que realiza en la respectiva empresa con quien se hace el convenio; situación muy distinta a la de un joven que ya graduado, ya habiendo terminado su etapa académica y formativa, se le someta nuevamente a perder su naturaleza y connotación de trabajador en la respectiva vinculación laboral a la que tendría derecho si se le vincula a partir del momento de su grado hoy en día, para ser tratado nuevamente como aquel joven en proceso de formación académica en el que estaba previo a la culminación de sus estudios y respectiva titulación, como lo plantea el actual proyecto de ley.

Sumar a ésta delimitación de las diferencias de los dos elementos planteados en la contradicción de los conceptos de empleo o contrato de aprendizaje, su clara diferencia e implicaciones en cada una de estas, ponemos de presente la otra serie de derechos a los que actualmente tiene derecho cualquier trabajador, incluidos aquellos jóvenes hasta 30 años recién graduados de los diferentes programas técnicos, tecnólogos y/o profesionales, y que son precisamente los sujetos sobre quienes recae la evidente discriminación, desigualdad y regresividad que plantea el presente proyecto de ley 099 de 2021:

CONTRATO DE TRABAJO EN COLOMBIA	CONTRATO DE APRENDIZAJE FIGURA QUE APLICARÍA BAJO PROYECTO DE LEY 099 DE 2021
Vinculación al régimen contributivo de salud: trabajadores que devenguen más de un salario mínimo o incluso aquellos que devenguen menos de un salario mínimo, basados en el Decreto 2616 de 2013, teniendo en cuenta la inexequibilidad del artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo bajo Sentencia C-276 de 2021. Tienen derecho a la licencia de maternidad, licencia de paternidad, disfrute y pago por incapacidad de origen común.	Son vinculados al régimen subsidiado de salud - No tienen derecho a las prestaciones económicas determinadas por ley 100/93 que si devengan los trabajadores afiliados al régimen contributivo de salud.
Pago de una remuneración salarial, factor que es completamente susceptible de hacer parte como punto integral de un pliego de peticiones, pliego de solicitudes y en consecuencia de la negociación colectiva.	Reconocimiento de un apoyo de sostenimiento mensual que en ningún caso se reconocerá como salario, ni podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.
Los trabajadores estarán vinculados al sistema de seguridad social incluido el sistema pensional.	ACTUALMENTE NO ES RECONOCIDO PUES NO TIENE LA CALIDAD DE TRABAJADOR - EL PROYECTO DE LEY TIENE INMERSO UNA REFORMA PENSIONAL EN EL SENTIDO DE PERMITIR PAGO PENSIONAL AL APRENDIZ A PESAR DE NO ESTAR CONFIGURADO COMO TRABAJADOR SEGÚN LAS NORMAS LABORALES.
Riesgos laborales	

<table border="1" data-bbox="170 347 771 450"> <tr> <td>Reconocimiento y pago de prestaciones legales como: Vacaciones, prima, cesantías, intereses a las cesantías, subsidio de transporte, entre otros derechos de orden laboral.</td> <td>NO RECONOCIDOS POR NO RECONOCERLO COMO TRABAJADOR SEGÚN LO ESTIPULADO EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO.</td> </tr> </table> <p>3. REGRESIVIDAD DE DERECHOS PARA LA JUVENTUD TRABAJADORA EN RELACIÓN CON LA LEY DE PRIMER EMPLEO:</p> <p>Actualmente existe la Ley 1780 de 2016, "Por medio de la cual se promueve el empleo y emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones" y dice en su artículo primero "Impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia." Lo que nos deja una primera premisa en el debate y es que ya existe una norma promulgada con el propósito de hacer promoción específica de generación de nuevos empleos dirigidos con enfoque a la población joven. Esta norma otorga para las empresas que estimulen y promuevan la contratación de empleo joven en sus empresas beneficios como exención del pago a caja de compensación familiar, también está previsto que estén de manera especial dentro de los programas previstos por el Gobierno Nacional para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial en el marco del mecanismo de protección al cesante.</p> <p>La norma de igual forma crea un capítulo específico para la generación de empleo desde las entidades estatales, especialmente aquellos jóvenes sin experiencia, que promueva su vinculación y promoción.</p> <p>La norma además en su artículo 13 habla sobre la promoción de práctica en las entidades estatales, mencionando "El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público."</p> <p>Todas y cada una de estas normas, dirigidas a propender por el primer empleo para jóvenes, si bien puede tener diversas críticas y debates al respecto, es una ley que NO niega la naturaleza de trabajador que adquiere el joven al vincularse a la empresa, así se trate de su primer empleo, en consecuencia mantiene el reconocimiento pleno de todos los derechos laborales a los que tendrá derecho éste joven al vincularse a dicho empleo, como indicamos, así no tenga experiencia y se trate de su primer vinculación para el ejercicio laboral. Por otro lado, la norma propuesta de extensión del contrato de</p>	Reconocimiento y pago de prestaciones legales como: Vacaciones, prima, cesantías, intereses a las cesantías, subsidio de transporte, entre otros derechos de orden laboral.	NO RECONOCIDOS POR NO RECONOCERLO COMO TRABAJADOR SEGÚN LO ESTIPULADO EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO.	<p>aprendizaje a jóvenes egresados de las diferentes modalidades educativas, que precisamente se enfrentan al escenario del mercado laboral sin experiencia, es totalmente contrario a esta norma del primer empleo, es una propuesta regresiva para los jóvenes trabajadores que salgan a buscar su primer empleo a partir de la aprobación de dicha norma si llegara a pasar.</p> <p>Esto nos lleva a recordar la connotación del principio pro homine, que ha sido acogido por la esfera internacional al momento de aplicar e interpretar un derecho fundamental, por ser una garantía para la protección y promoción del derecho.</p> <p>Explican los teóricos que "Este principio ha sido definido doctrinalmente como "un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes del ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria." En tal sentido, nos encontraríamos ante una norma que plantea para los jóvenes que acceden ya como egresados de sus respectivos estudios, a su primer empleo, sin experiencia, a una norma menos favorable que la que les aplica actualmente. Explicamos a continuación.</p> <p>La ley de primer empleo, como mencionábamos, lo reconoce como trabajador, con todos sus derechos y bajo las regulaciones del código sustantivo del trabajo. El proyecto de ley 099, por otro lado, al extender la figura del contrato de aprendizaje para los jóvenes engrasados menores a 30 años, planteando su implementación tal cual se encuentra en la norma actual, estipula así que a dichos jóvenes que acceden sin experiencia a su primer empleo, se les contrate bajo dicha modalidad especial en la cual al joven no se le reconocerá su naturaleza de trabajador configurada por el Código Sustantivo del Trabajo, empezando porque no es una figura regulada por el Código Sustantivo del Trabajo y de ésta forma quedará excluido de cualquier otro de los beneficios que éstos jóvenes gozan actualmente, como cualquier otro trabajador en Colombia, así se trate de su primer empleo, todas las prestaciones y derechos reconocidos por la normatividad laboral, siendo todas estas garantías laborales a las que perderá derecho el joven trabajador que sea contratado bajo la figura del contrato de aprendizaje, ya siendo titulado, si se llega a aprobar éste proyecto de ley.</p> <p>La regresividad se ve además planteada en otros escenarios como la prohibición de regresividad en relación con los derechos sociales y económicos. "La prohibición de regresividad constituye uno de los desarrollos precisos de la obligación genérica de respeto en materia de derechos sociales, respeto que comporta para el Estado el deber de abstenerse de adoptar medidas que afecten la realización de estos derechos humanos en un momento y en un territorio determinado, como sería el caso de aquellas que comporten un retroceso en el disfrute de este tipo de garantías"</p>
Reconocimiento y pago de prestaciones legales como: Vacaciones, prima, cesantías, intereses a las cesantías, subsidio de transporte, entre otros derechos de orden laboral.	NO RECONOCIDOS POR NO RECONOCERLO COMO TRABAJADOR SEGÚN LO ESTIPULADO EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO.		
<p>El proyecto de ley en discusión estaría llevando las normas colombianas en relación con la contratación del primer empleo juvenil, hacía un plano de una norma más restrictiva y menos favorable que la existente.</p> <p>a. Proyecto de ley 099 de 2021 y la Ley de Primer empleo con respecto al Principio de favorabilidad:</p> <p>Por otro lado, en el marco del principio de favorabilidad, ésta opera no solo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente forma, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones, Sentencia C-168-1995.</p> <p>En este sentido, también la corte argumenta que cuando hay discusión sobre qué norma es aplicable "en materia laboral estos escenarios de vacilación e incertidumbre han de ser absueltos mediante la aplicación de aquella disposición jurídica que resulte más propicia al consultar la situación concreta en la que se encuentra el trabajador" (Corte Constitucional, Sentencia T-217 de 2009).</p> <p>Podríamos plantear incluso, que dicha propuesta normativa estaría arrastrando al escenario laboral y a la jurisdicción ordinaria laboral a un permanente desgaste de contradicciones, disyuntivas y disputas jurídicas para absolver diversos escenarios legales en los cuales los contratos de aprendizaje van a estar escondiendo verdaderas relaciones laborales y entonces se enfrentarán en múltiples ocasiones tanto en el plano empresarial como jurisdiccional a su resolución.</p> <p>"Históricamente el Derecho del trabajo surgió como consecuencia de la libertad de contratación entre personas con desigual poder y resistencia económica conducía a distintas formas de explotación. Incluso las más abusivas e inicuas.</p> <p>El legislador no pudo mantener más la ficción de una igualdad existente entre las partes del contrato de trabajo y tendió a compensar esa desigualdad económica desfavorable al trabajador con una protección jurídica favorable al trabajador.</p> <p>El Derecho del trabajo responde fundamentalmente al propósito de nivelar desigualdades. Como decía Couture, "el procedimiento lógico de corregir las desigualdades es el de crear otras desigualdades" (PLA RODRIGUEZ, 1978, P.25) ¹</p> <p>Para este autor, los principios del Derecho laboral pueden clasificarse de esta manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Principio protector, el cual se puede concretar en estas tres ideas: <ol style="list-style-type: none"> a) In dubio pro operario; <p>¹ Principios de norma más favorable, condición más beneficiosa e indubio pro operario. Producto de Investigación del Departamento de Derecho Laboral – Universidad Externado de Colombia. Pg. 33-34</p>	<ol style="list-style-type: none"> b) Regla de la aplicación de la norma más favorable; c) Regla de la condición más beneficiosa. <ol style="list-style-type: none"> 2. Principio de la irrenunciabilidad de los Derechos. 3. Principio de la continuidad de la relación laboral. 4. Principio de la primacía de la realidad 5. Principio de la razonabilidad 6. Principio de la buena fe. <p>Muchos de estos principios son claramente vulnerados al plantear una norma que</p> <p>b. Connotación Discriminatoria: La expresión resaltada</p> <p>Artículo 2. Contrato de Aprendizaje Extendido. Adiciónese el artículo 30A a la ley 789 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 30A. Contrato de Aprendizaje Extendido. El contrato de aprendizaje extendido es una forma especial dentro del Derecho Laboral, adicional a lo establecido en la presente ley, mediante la cual una persona menor de 30 años, que no haya tenido contratación laboral previa, y se haya graduado de bachiller, técnico, tecnólogo o profesional en una institución educativa debidamente acreditada, o como operario o auxiliar del SENA, desarrolla formación práctica en una entidad o persona natural autorizada, denominada contratante formador práctico, para adquirir experiencia laboral y/o profesional, por un término que no podrá ser inferior a seis (6) meses ni superior a doce (12) meses, y por esto recibirá un apoyo de sostenimiento mensual, no inferior a un salario mínimo, que en ningún caso constituye salario. En el contrato de aprendizaje extendido no se causa el apoyo de sostenimiento mensual propio de la fase lectiva del contrato de aprendizaje tradicional."</p> <p>Es ésta una expresión discriminatoria que ante una eventual revisión constitucional estaría proclive a declararse la inexecutable de la norma acusada por cuando somete a todos los jóvenes menores de 28 años, sin experiencia laboral previa a acceder a su primer empleo a través de un contrato de aprendizaje, mientras que, si por otro lado un egresado de dicha carrera técnica, tecnólogo o profesional tampoco haya tenido dicha contratación laboral previa post la titulación en mención, SI pueda acceder a un contrato laboral solo por el hecho de superar los 28 años a los que hace alusión la presente norma.</p> <p>c. Elementos Internacionales en relación con el factor discriminatorio de la propuesta normativa en cuestión: Convención Interamericana de Derechos Humanos:</p>		

<p>Art. 1:</p> <p>1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p> <p>Artículo 24. Igualdad ante la Ley</p> <p>Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley</p> <p>Al respecto, ha planteado la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se considera como un acto discriminatorio un a aquella diferencia que carezca de objetividad y razonabilidad.</p> <p>88. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.²</p> <p>Por lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley, que a su vez se desprende "directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona". El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. (...) ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas. (...)</p> <p>Inclusive desde el nivel internacional se reconoce que cualquier actuación directa o indirecta del estado o en éste caso de alguna de las ramas del poder público como es en éste caso el legislativo, encaminada a cualquier acción en la cual se incurra en legislar de una manera diferencial para una población de determinado rango de edad y de otra forma para la otra población, más cuando en dicha premisa el grupo poblacional menor de 28 años queda sometido a menores derechos a los que tendría para una persona mayor a estos 28 años, es claro que dicha aprobación sería</p> <p>² CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N.º 14: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN – Pg. 6</p>	<p>un claro acto de ejecución discriminatoria contra un grupo poblacional concreto, lo que iría en contravía de estos preceptos y derechos humanos de orden internacional a los que estados como Colombia se han comprometido legalmente a cumplir cabalmente.</p> <p>En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.</p> <p>➤ <u>Corte IDH. Caso Átala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239:</u></p> <p>La Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.</p> <p>Éste es precisamente el caso en el cual se encontraría inmersa la presente propuesta normativa, Proyecto de Ley 099 de 2021 en el cual se somete a un sujeto como serían todos los jóvenes hasta 28 años, recién egresados de los diferentes programas técnicos, tecnólogos o profesionales, por considerarlos inferiores en su rango de edad y no tener una contratación previa, a percibir no solo menores derechos, sino perder toda posibilidad de percibir derechos laborales en su primer empleo, diferente a la posibilidad que tiene una persona mayor de 28 años que si hubiese tenido por lo menos una vinculación laboral o los derechos que tiene un joven también menor de 30 años pero que si ha tenido por lo menos una vinculación laboral; se está indicando entonces que por su falta de experiencia, a pesar de haber culminado ya su etapa formativa y estar listo para un vinculación laboral, se le sometería por dicha falta de experiencia a la pérdida de los derechos laborales que actualmente la legislación y jurisprudencia nacional le reconocen a los jóvenes de todas las edades y nuevamente se les sometería a un contrato de aprendizaje.</p> <p>➤ <u>Corte IDH. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 2464</u></p> <p>267. Al respecto, la Corte considera que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. [...].</p>
<p>➤ <u>Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 31032 104.</u></p> <p>La Corte Interamericana ya ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual.</p> <p>106. Con respecto a lo anterior, la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.³</p> <p>Un caso además ocurrido en nuestro país, donde si bien no se debatía una discriminación debido a la edad, si se debatía una discriminación en razón de su orientación sexual. En el caso que nos ocupa tampoco tiene además una justificación legítima y proporcional ya que actualmente existe la Ley de primer empleo, como una norma que busca precisa y presuntamente la promoción o aumento de las cifras de empleo joven y en este caso sin disminuir o quitar de alguna forma los derechos laborales a los que accederían estos jóvenes trabajadores desde su calidad de primer empleo.</p> <p>4. Reforma Pensional:</p> <p>Actualmente los aprendices que se vinculan a diferentes empresas durante su proceso de formación académica bajo la modalidad de contrato de aprendizaje, no tienen derecho a que se les afilie al sistema de pensión, por cuanto el contrato de aprendizaje no es reconocido actualmente como un contrato de trabajo, no representa una vinculación laboral de ningún tipo del que pueda surgir esta obligación o así ha sido estipulado por la normatividad actual a pesar de las discusiones sobre contrato realidad que se haya dado en múltiples casos. En tal sentido, la propuesta hecha por el artículo 3 del proyecto de ley, plantea que los aprendices, aún sin tener la calidad de trabajadores, accedan a un sistema de protección social.</p> <p>En esto hay que explicar cuál es verdaderamente la disertación de la central.</p> <p>Los pisos de protección social concebidos por la Recomendación 202 de OIT, deben ir encaminados a la ampliación de derechos y garantías mínimas para las personas más vulnerables en el marco de la protección social, debe ir encaminado a políticas públicas que amplíen los derechos existentes, que mejore o amplíe los derechos hasta ahora</p> <p>³ Cuadernillo No. 14. Pg. 51 - https://www.corteidh.or.cr/sites/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf</p>	<p>reconocidos, PERO de NINGUNA forma deben ir encaminados a propender por reformas que desmejoren, reduzcan o sean regresivos de ninguna forma.</p> <p>Es claro que una propuesta en la cual se otorgue la posibilidad pensional o de afiliación a riesgos laborales para los contratos de aprendizajes hoy existentes, como una forma o método de ampliación de los seguros a riesgos y a pensiones, en ese caso para jóvenes en procesos formativos, podrían comprender otra discusión, otro análisis, pero lo que nos presente dicho proyecto de ley es una reforma en la cual nos proponen una filiación a sistemas de seguridad social para los aprendices, sobre la base de extender estos sistemas de contratos para la formación a jóvenes que actualmente se vinculan mediante contratos laborales y que retrocederían con ésta norma al perder la calidad de trabajadores, así nos presenten en medio de esto una reforma pensional a los contratos de aprendizaje.</p> <p>➤ UNIDAD DE MATERIA: Evidenciamos que el objeto principal del presente proyecto de ley va dirigido a la modificación de los sujetos objeto de aplicación de los contratos de aprendizaje en Colombia y aunque su artículo tercero respecto a la modificación del sistema de seguridad social en aplicación a estos contratos de aprendizaje se relaciona, debe tenerse de presente que actualmente las leyes en relación con la seguridad social y la aplicación pensional está dirigida y es aplicada a todos aquellos que tengan la calidad de trabajadores, luego una modificación como la que se configura en dicho artículo, tiene una connotación de reforma pensional, va mucho más allá de la modificación normativa de lo referente a los contratos de aprendizaje, es como si se introdujera una reforma pensional en el marco de una proyecto de ley presuntamente solo concebido para la reforma de los sujetos del contrato de aprendizaje.</p> <p>➤ Es evidente que ésta norma genera una vulneración del artículo 158 de la Constitución Política por violación del principio de unidad de materia que deben tener en cuenta las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo. En primera medida se aclara que la presente demanda es apta, dado que la unidad de materia se configura como vicio sustancial, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia y por lo tanto no se cuenta el término de caducidad dispuesto en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política. En ese sentido, el artículo tercero del presente proyecto de ley trasgrede dicha unidad de materia.</p> <p>Sobre el Principio de Unidad de Materia, el mismo está consagrado en el artículo 158 de la Constitución y se refiere "a que a las disposiciones de una ley deben guardar conexidad con la materia principal en la que se inserta, y en este sentido deben ser coherentes y congruentes, en tanto no se admiten disposiciones cuyos contenidos sean ajenos o inconexos con la materia que se regula". En este sentido, si bien el artículo guarda relación con la aplicabilidad dirigida a las personas beneficiarias de los contratos sindicales, la misma hace una reforma de fondo en cuanto a los sujetos que sin tener una connotación</p>

laboral pueden llegar a ser amparados por los sistemas de seguridad social hablando específicamente por los sistemas pensionales y de riesgos laborales, lo cual denota una modificación pensional que no guarda armonía temática de fondo con el presente proyecto de ley, rompiendo la lógica del sistema de reparto, del Régimen de prima media.

- A través de ésta reforma en lo que concierne al punto pensional, se está tramitando en la vía de la creación de sistemas de cuentas noionales o una especie de cuenta de ahorro individual, noionales o ficticias, que en la práctica propenden por generar pequeñas reformas pensionales sin que sean tramitadas como hemos expuesto acá, por la vía correspondiente que sería una reforma pensional, pues estarían introduciendo una connotación pensional para estos jóvenes aprendices que hoy no está plenamente regulada o no existe así como se ha expuesto acá en el sistema pensional. Todo deja ver que se trata de un paulatino proceso de privatización de estos sistemas pensionales a través de éstas denominadas cuentas noionales, sin que se tenga más información sobre éstos.

5. Experiencias Internacionales: Dentro de las principales experiencias internacionales que nos dan luces acerca de la aplicación de políticas semejantes al denominado "contrato de aprendizaje" lo cual nos dará luces también sobre la guía de aplicación que este modelo de contrato de formación debería seguir teniendo en Colombia.

Contrato de Aprendizaje en Perú:

Ley N.º 28.518, Art. 5 y siguientes - mayo de 2005. El convenio de aprendizaje, es un acuerdo de voluntades, responsabilidades y obligaciones celebrados entre la empresa, el Centro de Formación Profesional y el aprendiz. Es una modalidad que se caracteriza por realizar parte del proceso formativo en las unidades productivas de las empresas, previa formación inicial y complementación en un Centro de Formación Profesional autorizado para desarrollar la actividad de formación profesional. El aprendizaje es una modalidad formativa que puede ser con predominio en la Empresa o en el Centro de Formación Profesional

En 2019 el país vivió un intento de reforma a los contratos de aprendizaje, precisamente semejante a la propuesta normativa que cursa a través de este proyecto. En el caso de los trabajadores peruanos, el proyecto fue aprobado, pero precisamente el debate legal dio razón a los trabajadores pues se declaró que la norma era contraria a los derechos fundamentales y parámetros constitucionales que tenían a favor los trabajadores peruanos. Uno de los argumentos esbozados por los trabajadores se basó en la tajante discriminación que la norma causaba hacia los jóvenes trabajadores menores a 29 años.

Contrato de Aprendizaje en Argentina:

Ley N.º 26.390, Art. 22 y siguientes. Junio de 2008. El contrato de aprendizaje persigue la finalidad formativa de carácter teórico-práctica y deberá celebrarse por escrito entre un empleador y un joven sin empleo, de entre dieciséis y veintiocho años. Deberá contar con un plan de formación descrito con precisión en un programa adecuado al plazo de duración del contrato. A la finalizar el vínculo contractual, el empleador deberá entregar un certificado suscrito por el responsable legal de la empresa, que acredite la experiencia o especialidad adquirida por el aprendiz. No podrán ser contratados como aprendices aquellos que hayan tenido una relación laboral previa con el mismo empleador. Agotado su plazo máximo, no podrá celebrarse nuevo contrato de aprendizaje.

Ley N.º 26.390, Art. 22 y siguientes. Junio de 2008

6. El contrato de Aprendizaje y la Negociación Colectiva:

Tanto en la norma vigente como en la propuesta de reforma que hace el proyecto de ley 099 de 2021 a la figura del contrato de aprendizaje en cuanto a sus destinatarios, reitera en cualquiera de los dos casos la connotación que tiene el "aporte de sostenimiento" que le entregan al trabajador, ésta figura en ningún caso tiene una calidad salarial, por el contrario, insisten en cómo el contrato de aprendizaje de ninguna forma estará regulada bajo las normas y parámetros del código sustantivo del trabajo. Pero además mantiene una limitación a la regulación de estos ingresos devengados por los aprendices cuando en su artículo 30

Art. 30.

Literal d) *El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.*

(...)

En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

Es claro que aunque no se reconozca el desempeño de los aprendices como una figura sujeta a la regulación laboral por el solo hecho de ejecutar la prestación de labores o funciones bajo una subordinación del empleador en el marco de esa respectiva actividad, éste aprendiz está ejecutando funciones en contraprestación a una remuneración que debería estar sujeta a los principios de la negociación colectiva y con ello a poder acordarse mejores condiciones o condiciones diferenciales para dicha remuneración de alguna forma. Contrario a esto, la normatividad colombiana lo prohíbe.

Al respecto ha dicho la OIT en su última recomendación desde la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - CEACR:

Constatando que no se han producido avances en la toma en cuenta de sus comentarios, la Comisión se ve obligada a recordar nuevamente que el Convenio reconoce en su artículo 4 como sujetos de la negociación colectiva a los empleadores o sus organizaciones, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, reconociendo que estas últimas presentan garantías de autonomía de las cuales podrían carecer otras formas de agrupación. Consecuentemente, la Comisión siempre ha considerado que la negociación directa entre la empresa y grupos de trabajadores sin organizar por encima de organizaciones de trabajadores cuando las mismas existen no es acorde al fomento de la negociación colectiva previsto en el artículo 4 del Convenio. Adicionalmente, con base en la situación de varios países, la Comisión ha constatado que, en la práctica, la negociación de las condiciones de trabajo y empleo por medio de grupos que no reúnen las garantías para ser considerados organizaciones de trabajadores puede ser utilizada para desalentar el ejercicio de la libertad sindical y debilitar la existencia de organizaciones de trabajadores en capacidad de defender de forma autónoma los intereses de los trabajadores durante la negociación colectiva. A la luz de lo anterior, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para que la conclusión de acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados (pactos colectivos) solo sea posible en ausencia de organizaciones sindicales. La Comisión pide al Gobierno que informe de todo avance al respecto. Artículo 4. Ámbito personal de la negociación colectiva. Aprendices. En sus anteriores comentarios, la Comisión había pedido al Gobierno que tomara las medidas necesarias para garantizar que la remuneración de los aprendices no sea excluida del ámbito de la negociación colectiva por la legislación. La Comisión toma nota de que el Gobierno manifiesta que: i) la Ley núm. 789 de 2002 que establece la figura del contrato de aprendizaje determina claramente que los aprendices son estudiantes y no trabajadores; ii) por consiguiente, el contrato de aprendizaje no es un contrato de trabajo sino que es un contrato especial dentro del derecho laboral sometido a sus propias normas y no a las disposiciones del CST, y iii) en su sentencia núm. C-038 de 2004, la Corte Constitucional ha considerado que los aprendices no eran trabajadores en sentido estricto y que la exclusión de sus remuneraciones del ámbito de la negociación colectiva constituía una restricción proporcionada a la obligación impuesta por la ley a que las empresas contratasen cierto número de aprendices. Observando que, según la mencionada sentencia, los aprendices pueden negociar individualmente su remuneración y recordando nuevamente que el Convenio no excluye a los aprendices de su ámbito de aplicación y que las partes en la negociación deberían por lo tanto poder decidir incluir el tema de su remuneración en sus acuerdos colectivos, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar que la remuneración de los aprendices no sea excluida del ámbito de la negociación colectiva por la legislación.

7. Contradicción con otras normas:

7.1. Contradicción con la Ley 2039 de 2020, Ley 2043 de 2021 y Decreto 616 de 2021: Estas normas regulan la equivalencia de experiencia profesional previa en el sector privado, obtenida en la realización de prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicaturas, monitorias, contratos laborales, contratos de prestación de servicios, entre otros y a partir de la entrada en vigencia de ésta propuesta normativa se vería sin efectos jurídicos lo que allí se ha contemplado para los jóvenes trabajadores hasta los 28 años, sin que el proyecto resuelva tal afectación, lo anterior debido a la deslaborización de la relación entre empleador y joven a vincular que está generando éste proyecto de ley.

8. Conclusiones

Principales impactos negativos de la figura propuesta:

En los últimos años ha avanzado en América Latina un permanente intento por realizar reformas laborales que tienen como uno de sus fines principales la reducción de costos laborales para las empresas. Se suele plantear en muchas de estas reformas, que el empleo asalariado deviene de "un factor de rigidez y un obstáculo para una necesaria y permanente adecuación empresarial".

Si de alguna forma, reformas como éstas se quisieran justificar sobre la base de que promueven o estimulan mayor contratación de jóvenes, pero lo hacen sobre la base de que el empleador tenga menos derechos económicos o menor reconocimiento de derechos laborales, hay que plantear en primera medida que esto significa condicionar a la juventud colombiana a que laboren bajo condiciones precarias o menos garantistas para que pudiesen tan siquiera acceder a un primer empleo, éste es el mensaje que un proyecto de ley como éste le plantea a la juventud colombiana.

Extender la figura del contrato de aprendizaje a sujetos que actualmente pueden acceder a un primer empleo bajo condiciones contractualmente reconocidas bajo el marco del derecho laboral, plantea un claro retroceso en materia de derechos para los jóvenes trabajadores, una condición menos favorable, regresividad y menoscabo de derechos como el de la negociación colectiva en cuanto a su remuneración prestacional.

Deberíamos plantear que no existe ningún estudio al respecto que relacione la reducción de la protección social con la generación de mayores empleos, así también lo plantea el autor en el texto Nueva Sociedad de Diego López, "En realidad, no se ha demostrado hasta ahora que haya correlación directa y determinada entre el nivel de desempleo y la envergadura de la protección laboral y social. Países con alto grado de protección social exhiben bajas tasas de desempleo e inversamente, países con poca protección social reflejan tasas elevadas (Supiot 1999, p. 284)"⁴

⁴ Nueva Sociedad – Diego López https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3160_1.pdf

En consecuencia, la CUT, CGT y CTC quieren insistir a los honorables Congresistas de la República que nos encontramos ante un proyecto de ley que de continuar su trámite legislativo, nos llevaría a abordar la extensión de una figura normativa que se extendería hacia sujetos (jóvenes trabajadores) que actualmente encuentran reguladas sus condiciones laborales bajo los lineamientos del Código Sustantivo del Trabajo y que de entrar a ser incluidos en ésta figura perderían de manera regresiva todos y cada uno los derechos que ya hemos descrito. Advertir a los congresistas que estaríamos ante una eventual que en un eventual control constitucional dejaría en evidencia tres elementos claros, que se trata de una figura discriminatoria para los jóvenes colombianos menores a 30 años, se trata de una norma regresiva y menos favorable, que claramente vulnera múltiples derechos fundamentales de carácter constitucional y finalmente es una norma que claramente pretende además introducir una reforma pensional en medio de lo que presentan como una reforma meramente superficial de los contratos de aprendizaje.

Invitamos a los Congresistas de la República a que hagan un análisis detallado sobre la inconveniencia política y legal que tiene el mencionado proyecto y puedan proceder al hundimiento de este, el cual en nada beneficia a los jóvenes trabajadores en Colombia y si causa graves perjuicios a los mismos.

Bogotá, 20 de octubre de 2021

FRANCISCO MALTES TELLO PERCY OYOLA PALOMA MIGUEL MORANTES A.
 Presidente CUT Presidente CGT Presidente CTC

DIOGENES ORJUELA G. FRANCISCO BURCHART M. ROSA ELENA FLEREZ
 Secretario General CUT Secretario General CGT Secretaria General CTC

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se permite el retiro parcial de pensiones del rais covid-19.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8 – 68
 Ciudad



Radicado: 2-2021-060520

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2021 17:2

Radicado entraca
 No. Expediente 51654/2021/OFI

Asunto: Consideraciones al Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 111 de 2021 Cámara "por medio de la cual se permite el retiro parcial de pensiones del rais covid-19".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "el retiro parcial de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria del Covid-19".

Para el efecto, los artículos 2 y 5 del Proyecto de Ley proponen: i) la autorización a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual (RAIS) para el retiro, por una sola vez, de una suma equivalente al 10% de lo depositado en las cuentas de ahorro individual; ii) los beneficiarios son los cotizantes reportados como no activos dentro del periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, haber cumplido 47 años si es mujer y 52 años si es hombre y haber cotizado 650 semanas; iii) el reintegro total en un lapso de 2 años o voluntario por cuotas con base en el mecanismo que diseñan las administradoras del RAIS para registrar cada abono y el cumplimiento total de la obligación, lo cual no afectará la densidad de semanas cotizadas; y, iv) la realización de los trámites necesarios se hará por parte de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP) en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la solicitud.

1. Consideraciones de índole constitucional

1.1. Vulneración del derecho a la seguridad social

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005¹, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley

(...)

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

(...)"

Como se puede observar, el proyecto de ley de la referencia viola directamente lo establecido en el párrafo 5 del artículo 48 de la Constitución Política que expresamente indica que "no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella" (negrilla fuera de texto), en ese sentido, al pretender autorizar a los afiliados no activos del RAIS para que retiren por una sola vez una suma equivalente al 10% de lo depositado en las cuentas de ahorro individual, se le está dando a éstos recursos un uso diferente al del destino original, que es el reconocimiento de una prestación económica en el RAIS creado por la Ley 100 de 1993², lo que de paso impediría o sería un obstáculo para garantizar el derecho constitucional de acceso a la pensión.

Es importante recordar que la Seguridad Social goza de amparo constitucional especial, protección que se hace extensiva a los recursos y a la prohibición de destino distinto a los fines de esa misma derecho. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades como en la Sentencia T-481 de 2000, lo siguiente:

"La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor "no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto, respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.

Por tanto, la calidad superior y prevalencia del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances (...)"

Así las cosas, los recursos de la Seguridad Social no se encuentran en la misma situación jurídica de los demás dineros de los ahorradores e inversionistas particulares en una entidad financiera, pues es claro el mandato constitucional que prohíbe su utilización para fines distintos a la seguridad social, que en el caso de los ahorros derivados de la cotización son exclusivamente para acceder al derecho a la pensión.

En línea con lo expuesto, se hace necesario precisar que los recursos de la Seguridad Social provenientes de las cotizaciones poseen el carácter parafiscal, por lo consiguiente, ni siquiera las instituciones financieras pueden incluir entre sus balances generales los dineros recaudados por concepto de Seguridad Social y, así lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia constitucional en sentencia C-179 de 1997:

"Tenle soporte, entonces, en el régimen anterior este tipo de contribuciones y bajo el imperio de la Carta de 1991, no cabe duda acerca de que los fondos de pensiones, los organismos oficiales que tienen como función el reconocimiento y pago de pensiones y las E.P.S., públicas y privadas, que reciben cuotas de las empresas y de los trabajadores, administran recursos parafiscales. Por lo tanto, en ningún caso, esos fondos pueden ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico y su manejo debe realizarse teniendo en cuenta la especificidad de su función."

¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Respecto a la protección constitucional de los recursos de la seguridad social por cuenta de su noción parafiscal, el alto Tribunal mediante la sentencia C-895 de 2009 expresó:

"3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llamense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-080/02, C-789/02)". (Negrilla y subrayas fuera de texto).

De esta manera, es claro que el Proyecto de Ley con la autorización de retiro parcial de los aportes efectuados al Sistema General de Pensiones modifica la destinación específica de estas contribuciones parafiscales, lo cual vulnera de manera directa el artículo 48 de la Constitución Política.

1.2. Vulneración del derecho de acceso a una pensión

El inciso 9 del artículo 48 de la Constitución Política establece que para adquirir el derecho a la pensión será necesario: i) cumplir con la edad, ii) el tiempo de servicio, iii) las semanas de cotización o el capital necesario y, iv) las demás condiciones que señala la ley, incluidas las previstas para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, al analizar el Proyecto de Ley y la propuesta de retiro anticipado de una parte del capital acumulado en las cuentas de ahorro individual, se hace evidente que las personas que acceden a este "beneficio a corto plazo", lo más probable es que no puedan acceder a cualquiera de las pensiones contempladas en el Sistema General de Pensiones para el RAIS, toda vez que el capital será insuficiente para su reconocimiento.

Respecto de la vulneración del derecho de acceso a una pensión del Sistema General de Pensiones, la Corte Constitucional señaló que "el derecho a seguridad social tiene un carácter fundamental relacionado con el derecho al mínimo vital y la pensión de vejez, más aún, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional". (Negrilla fuera de texto)

De igual manera, en la sentencia SU-057 de 2018, el Alto Tribunal de lo Constitucional sostuvo en relación con el derecho al reconocimiento y pago de una pensión, lo siguiente:

"El derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez, como medio a través del cual se materializa el derecho fundamental e irrenunciable a la seguridad social, se constituye en un salario de carácter diferido que se reconoce a favor de una persona a quien el proceso natural de envejecimiento humano comienza a afectar su capacidad para procurarse, en forma autónoma, su sustento -y el de su núcleo familiar- a través del trabajo. En este sentido, debe ser entendido como el producto del ahorro obligatorio que una persona realizó durante toda su vida laboral y, en consecuencia, no como una dádiva o regalo conferido por el Estado, sino que se constituye en la debida remuneración que surge como consecuencia del ahorro anteriormente enunciado.

Como desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha reconocido que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la ley para acceder a una pensión de vejez, goza, por ese solo hecho, de un derecho adquirido a

¹ Por el cual se reforma el artículo 48 de la Constitución Política.

² Sentencia T-222 de 2016.

disfutar de la misma y éste no puede ser restringido ni obstaculizado por cuestiones ajenas a sus obligaciones y responsabilidades con el sistema". (Negrita fuera de texto)

Además, el derecho al reconocimiento y pago de una pensión del Sistema General de Pensiones se encuentra conectado con el de la seguridad social y el mínimo vital y por lo tanto goza de plena protección constitucional a través del artículo 48 Superior, el cual no puede ser entendido como una dádiva o un regalo que concede el Estado a la clase trabajadora, sino como el salario/diario producto del ahorro efectuado a lo largo de la vida laboral y productiva de una persona y cualquier modificación que introduzca el legislador debe estar en consonancia con el deber que ostenta el Estado de garantizar su acceso cuando se cumplan los requisitos, al tratarse de un servicio público de carácter obligatorio.

Así las cosas, lo propuesto en el Proyecto de Ley contraviene la norma superior así como el precedente judicial al impedir que los afiliados que accedan al retiro parcial de sus aportes puedan acceder en el largo plazo a cualquiera de las prestaciones contempladas en el RAIS y si bien es cierto también establece que quien retire sus aportes deberá efectuar la devolución en un lapso de 2 años, lo cierto es que la medida no garantiza de una manera efectiva que los aportes retirados anticipadamente sean devueltos y de esta manera se restablezca el monto que tenía el afiliado acumulado en su cuenta de ahorro individual.

No sobra señalar que aun cuando se trata de una propuesta que busca generar un alivio a corto plazo, lo cierto es que será mayor el perjuicio causado a largo plazo y que a la postre derivará en la imposibilidad de acceder a una pensión prevista en el RAIS, lo cual es inconstitucional.

1.3. Vulneración del derecho al mínimo vital

La seguridad social tiene la condición de derecho fundamental y servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado. El Sistema General de Pensiones surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de las contingencias derivadas de la invalidez, sobrevivencia y vejez, tal como está contenido en la Ley 100 de 1993. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-200 de 2010 destacó que la importancia de este derecho radica en que "su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización de modelo de Estado acogido y que la define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general¹.

Ahora bien, para la Corte Constitucional el mínimo vital debe ser garantizado como un derecho inalienable de todo trabajador, que está constituido por requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia. Este derecho adquiere relevancia en situaciones humanas límite, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y humanas el Estado y la sociedad no responden de manera congruente.

Respecto del derecho a la seguridad social, el mínimo vital representa un complemento, pues el Sistema General de Pensiones promueve el acceso a una fuente de ingreso que propenda por una vida digna -en momentos en que es imposible contar con otras fuentes de ingresos- y es conexa con los principios de igualdad y solidaridad instituidos en el artículo 53 de la Constitución Nacional, que le asegure la satisfacción de sus necesidades básicas². En este sentido, la propuesta justificada en el derecho al mínimo vital en la coyuntura producida por la pandemia produce un efecto negativo no existente

¹ Por lo cual se crea el sistema de seguridad social integral y se otorgan otras disposiciones. ² Corte Constitucional, sentencias T-202 de 2004 y T-369 de 2014. ³ Sentencia T-111 de 2016.

actualmente respecto de las pensiones de los colombianos, al poner en riesgo la garantía al mínimo vital -propia del Sistema General de Pensiones en las situaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia- al permitir la disminución de las contribuciones, afectando así las expectativas de acceso a la pensión.

1.4. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se previó su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente al sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Propuestas como las contenidas en la iniciativa afectan considerablemente los derechos para acceder a un beneficio pensional y la sostenibilidad del sistema, al permitir el uso de recursos destinados para proteger a las personas y sus familias ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte, para atender situaciones derivadas de una coyuntura particular, para la cual el propio sistema de protección social contiene dentro de su diseño un mecanismo para proteger a los trabajadores en caso de perder su fuente de ingreso -el esquema de las cesantías-, y para la cual el Gobierno nacional ha creado programas especiales de ayuda en aras de atender la emergencia derivada de la pandemia.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el Sistema General de Pensiones, en especial, la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2018 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el alargamiento de medidas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideraran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que "es relevante a la luz de la exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003".

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por

¹ Por lo cual, se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se reciben supuestos sobre los Regímenes Parafiscales ocupacionales y especiales.

ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley que permite el retiro anticipado de una parte de los aportes realizados al Sistema General de Pensiones, sin asegurar a largo plazo que los recursos que queden en la cuenta de ahorro individual serán los necesarios para acceder a cualquier pensión en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario a la Constitución.

2. Consideraciones de conveniencia

2.1. Efecto negativo de las medidas propuestas y mecanismos legislativos existentes

El retiro de un monto de las cuentas individuales de los cotizantes no activos es una medida que tiene consecuencias indeseables y duraderas en el bienestar del futuro pensionado. El efecto de disminuir el monto de las cuentas de ahorro individual es negativo para las tasas de reemplazo del afiliado, las cuales actualmente son relativamente bajas para cubrir las necesidades del futuro pensionado. El retiro de una parte de los aportes durante la etapa laboral representa una pérdida de los rendimientos que se producen al haber sido invertidos en los mercados de capitales.

Permitir el retiro de un monto de las cuentas individuales en un sistema de pensiones obligatorio y universal puede conducir no solo a una menor tasa de reemplazo y disminución en el bienestar del futuro pensionado, sino también materializar pérdidas en el valor de los activos e interrupciones en la gestión de la liquidez y las inversiones, lo que podría causar la insuficiencia de recursos para la jubilación y la afectación de las cuentas individuales, no solo de quien decida retirar parte de sus aportes, sino de todos los afiliados al fondo.

En un documento publicado en julio de 2020, la OECDE³ se pronuncia sobre esta medida recomendando que el retiro debe ser una alternativa de último recurso. La mayoría de las jurisdicciones cuenta con recursos alternativos de retiro en función de circunstancias excepcionales específicas, como el desempleo acompañado de pérdidas prolongadas y grandes de ingresos. Nuestro sistema de protección social ya cuenta con este tipo de mecanismos de protección del ingreso ante escenarios de desempleo, por lo que destinar el ahorro para la vejez no es la herramienta adecuada para atender los problemas derivados de la pandemia y puede producir pérdidas en los mercados de capitales y el encarecimiento de los mecanismos de financiación de las empresas a través de estos mercados.

En relación con los casos mencionados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley⁴, cabe mencionar que, contrario a las bondades resaltadas en relación con las medidas implementadas por países como Chile y Perú, estas iniciativas causaron un efecto negativo a las pensiones de los trabajadores. Según la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), para Chile⁵ el retiro del 10% de las cuentas individuales significó que el 17% de los afiliados quedaron sin fondos en sus cuentas individuales, y si se materializara un segundo retiro, se estima que cerca de un 33% de ellos quedará en la misma situación. El total retirado podría llegar al 17% del valor total de los fondos de pensiones.

En el caso de Perú, los trabajadores han retirado de sus cuentas cerca de 16% del monto total de los fondos previsionales. Con el retiro del 25% de los fondos, al menos 33% de los trabajadores ya no tendrían recursos para financiar su etapa pasiva y de aprobarse un segundo retiro, el porcentaje de trabajadores que se quedaría sin saldo subiría a un 52%.

Lo anterior implica que la cantidad de personas que accederán a una pensión se vería reducida hacia el futuro por el retiro de los aportes y contribuciones al sistema de una parte de los afiliados, afectando así la capacidad de estos para cumplir los requisitos para acceder a una pensión -que en la actualidad ya son lo suficientemente restrictivos para dejar sin pensión

a cerca de 3 de cada 4 trabajadores que llegan a la edad de retiro. En este sentido, las disposiciones contenidas en la propuesta afectan el objetivo de ampliar progresivamente la cobertura pensional, al afectar negativamente las perspectivas para alcanzar el reconocimiento de una pensión, y disminuir los recursos de los afiliados para atender las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la sobrevivencia.

Adicionalmente, otro inconveniente que trae este tipo de medidas es que los retirados nunca son excepcionales ni transitorios, tal como lo demuestra el hecho de que tanto en Chile como en Perú ya se están discutiendo iniciativas para un nuevo retiro.

En lo que respecta a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para contrarrestar los efectos de la pandemia en relación con las preocupaciones que sustentan la iniciativa del asunto, el pasado 17 de marzo de 2020 el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 417⁶ y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política. Bajo el marco de este Decreto, y posteriormente del Decreto 537⁷ del 6 de mayo de 2020, el Gobierno nacional adoptó las medidas necesarias para conjurar la inminente crisis y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia, con graves afectaciones al orden económico y social.

Algunas de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional se encuentran contempladas en los decretos legislativos 7701, 488⁸ y 801⁹ de 2020, a través de los cuales se creó un mecanismo de protección al cesante. Es un mecanismo que garantiza la protección social de los trabajadores en caso de quedar desempleados, donde se mantiene el acceso a salud, el ahorro a pensiones, el subsidio familiar y el acceso a servicios de intermediación y capacitación laboral. El cesante que cumple con los requisitos será incluido por el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) en el registro para pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y pensiones y cuota monetaria de Subsidio Familiar y será remitido a cualquiera de los operadores autorizados de la Red de Servicios del Empleo.

Además, el Decreto Legislativo 801 de 2020 estableció una transferencia monetaria a los trabajadores dependientes e independientes que cumplen una serie de requisitos establecidos en la norma. Los decretos legislativos 488 y 553¹⁰ de 2020 también establecieron transferencias monetarias a los trabajadores que quedaron desempleados.

De esta manera, el Gobierno nacional ha implementado una serie de medidas que tienen como finalidad brindar recursos a la población más vulnerable y a los trabajadores que perdieron su trabajo como consecuencia de la crisis económica derivada de la pandemia, haciéndose innecesaria cualquier otra propuesta en este sentido, máxime si la misma a mediano y largo plazo puede afectar el acceso a una prestación económica del Sistema General de Pensiones.

2.2. Impacto fiscal del Proyecto de Ley

Los valores ahorrados en la cuenta de ahorro individual (CAI), en el momento de cumplir los requisitos para obtener la pensión, se componen del ahorro mensual por aportes y los rendimientos obtenidos mes a mes. Los ahorros de los primeros

³ Para el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional ⁴ Para el caso de Chile se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional ⁵ Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adopta medida alternativa respecto al pago de los fondos de pensiones, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Cesante -PAF-, y se crea el Programa de Apoyo a los Retirados en desempleo anticipado, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. ⁶ Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. ⁷ Por medio del cual se crea el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. ⁸ Por el cual se define la transferencia monetaria a los trabajadores dependientes que se encuentran registrados en la vía de protección del Programa Colombia Miya y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante establecido por la Ley de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones. ⁹ Por el cual se define la transferencia monetaria a los trabajadores dependientes que se encuentran registrados en la vía de protección del Programa Colombia Miya y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante establecido por la Ley de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

¹ OECDE (2020). Anticipated savings in the time of COVID-19. Tackling uncertainties COVID-19. ² Osmoza en Congreso No. 987 de 2021. Páginas 38 y siguientes. ³ Ley 2158 de 2020 promulgada en Chile el mismo día de las medidas de sus cuentas individuales siempre que el saldo en las cuentas individuales sea inferior a 2% del total de los fondos.

momentos de la vida laboral, dado el comportamiento geométrico de la causación de los intereses constituyen el soporte más importante del total ahorrado al final.

Desahorrar algún valor, especialmente para las personas jóvenes, puede significar una disminución importante de los montos ahorrados al final de la vida laboral de los individuos. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de disminución de la CAI al momento de la pensión, tomando en consideración la edad actual del individuo, el número de salarios que se desahorran y la tasa real de rendimientos (en este caso se trata de un hombre, que se pensionaría a la edad de 62 años).

PORCENTAJE DISMINUCIÓN CAI

TASA 4%		# SALARIOS DESAHORRADOS		
EDAD	3	4	5	
25	7,3%	9,7%	12,1%	
35	5,6%	7,4%	9,3%	
45	4,6%	6,1%	7,6%	
55	4,1%	5,5%	6,8%	

TASA 6%		# SALARIOS DESAHORRADOS		
EDAD	3	4	5	
25	8,4%	11,2%	14,1%	
35	6,0%	8,0%	10,0%	
45	4,7%	6,3%	7,9%	
55	4,2%	5,5%	6,9%	

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como se puede observar, en términos relativos, la CAI se ve afectada significativamente y por tanto la tasa de reemplazo que repercute en el monto de la pensión. A manera de ejemplo, un hombre de 25 años, que retira cinco salarios de los que devenga actualmente, puede ver disminuida su CAI al final en cerca de 12,1%, y por tanto su mesada pensional caería en ese mismo porcentaje; lo anterior estimando una tasa real del 4%, sin consideración de bono pensional, sin utilización del fondo de garantía de pensión mínima y asumiendo la suficiencia del ahorro.

Más allá de los valores relativos, se pueden estimar los valores absolutos en el siguiente cuadro:

Disminución CAI al final, en pesos \$ por cada \$1, desahorrado hoy

EDAD	TASA 4%	TASA 6%
25	\$ 11,9	\$ 23,4
35	\$ 6,0	\$ 9,9
45	\$ 3,1	\$ 4,2
55	\$ 1,6	\$ 1,8

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por ejemplo, un hombre de 25 años que desahorra \$1'000.000, al final de su vida laboral puede ver su CAI disminuida en cerca de \$11'900.000; lo anterior estimando una tasa real del 4%.

De otro lado, existen recursos de destinación que también podrían utilizarse en primera medida como, por ejemplo, las cesantías que posean los trabajadores por los servicios prestados.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo.

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

PROCESOS/PROCESOS

11/11/2021

Proyecto: Leyes de Par Salarios Por

Financ. General de la Seguridad Social

Consejo de

El Consejo de

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2021 CÁMARA

por medio [de la] cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del Rais Covid-19.

Bogotá D.C.

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 111/21 (C) “por medio [de la] cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del Rais Covid-19”. Radicado N° 202142301417122.

Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1557 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto el retiro parcial de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria del Covid-19¹

Bajo esta perspectiva, la iniciativa se compone de seis (6) preceptos adicionales, a saber: autorización de retiro hasta un 10% de las cuentas individuales (art. 2°); beneficiarios (art. 3°); garantía de reintegro voluntario (art. 4°); obligación de las Administradoras de Fondos

de Pensión – AFP (art. 5°); protección de las semanas de los ahorradores (art. 6°) y, por último, vigencia (art. 7°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Es pertinente advertir que el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, modificado por el AL 01 de 2005, establece lineamientos superiores en materia de Seguridad Social, al consagrar que: “[...] La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley [...]”, garantizando los derechos y la sostenibilidad financiera del sistema pensional e, igualmente, se determina que “[...] no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

En este sentido, es necesario precisar que, los recursos de la Seguridad Social provenientes de las cotizaciones son de carácter parafiscal y, por consiguiente, ni siquiera las instituciones financieras pueden incluir entre sus balances generales los dineros recaudados por dicho concepto. Sirva para ilustrar:

[...] Tenía soporte, entonces, en el régimen anterior este tipo de contribuciones y bajo el imperio de la Carta de 1991, no cabe duda acerca de que los fondos de pensiones, los organismos oficiales que tienen como función el reconocimiento y pago de pensiones y las E.P.S., públicas y privadas, que reciben cuotas de las empresas y de los trabajadores, administran recursos parafiscales. **Por lo tanto, en ningún caso, esos fondos pueden ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico y su manejo debe realizarse teniendo en cuenta la especificidad de su función [...]**. [Énfasis fuera del texto].

Así mismo, frente a la protección constitucional de los recursos de la Seguridad Social y la destinación específica de los aportes a salud y pensión, se ha sostenido:

[...] 3.2.- Con el propósito último de asegurar estándares mínimos en la realización de este derecho, el Constituyente previó el destino exclusivo de los fondos de la seguridad social, al señalar de manera expresa que **“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”** (art.48 CP).

Teniendo en cuenta este mandato superior, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1557 de 2021

² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-179 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

para propósitos distintos a los relacionados con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal³. Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución en este aspecto, la Corte ha explicado lo siguiente:

³En relación con dicho precepto superior [artículo 48 CP] la Corte Constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentran depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social.

Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)⁴. (Resaltado fuera de texto) [...] ⁵

De lo anterior se desprende que existe un claro direccionamiento superior en torno a la Seguridad Social que debe atenderse, especialmente debido al carácter parafiscal y la destinación específica de los recursos.

2.2. La Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", en el artículo 10, prevé:

[...] Artículo 10°. Objeto del sistema general de pensiones. El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-306 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1940 de 2003, C-835 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-924 de 2004 y C-1002 de 2004, entre otros.
⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-155 de 2004.
⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-395 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones [...].

De este modo, el legislador, al regular el Sistema General de Pensiones (SGP), no contempló la posibilidad de realizar retiros parciales de los recursos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, ni del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, puesto que dichos recursos están destinados a garantizar las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte a través del reconocimiento de las pensiones o de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos, según el caso, más no para contrarrestar los efectos económicos derivados de la existencia de contingencias en materia de salud pública y financieras que afronte el afiliado.

Así mismo, en virtud de lo estipulado en el artículo 68 de la citada Ley 100, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad las pensiones de vejez se financian con los recursos de las cuentas de ahorro pensional, con el valor de los bonos pensionales cuando a ello hubiere lugar, y con el aporte de la Nación en los casos en que se cumplan los requisitos correspondientes para la garantía de pensión mínima. De esta forma, los afiliados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, que a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima, esto es, una pensión de vejez o jubilación equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993.

Por lo anterior, de aprobarse el retiro parcial de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en los términos de la iniciativa, además de desnaturalizarse el objeto del SGP y de destinarse los recursos para fines distintos a asegurar la garantía de las contingencias derivadas de la vejez, de la invalidez y de la muerte a través del reconocimiento de una pensión, se podrían llegar a configurar situaciones en las cuales los afiliados a dicho Régimen deban optar por la garantía mínima de la pensión de vejez, como consecuencia del retiro parcial del 10% de los recursos que hubieran depositado en sus cuentas individuales de capitalización, obligando a que la Nación destine un monto mayor al que actualmente se destina para al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, ocasionando así un impacto fiscal con la pretensión de implementación.

2.3. Otro aspecto a resaltar, y que no debe desconocerse en el trámite legislativo, es que el AL 01 de 2005, "por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política", determina:

[...] El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...] [Énfasis agregado].

Como se puede apreciar, el aludido Acto Legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la Carta se prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

En concordancia con lo anterior, sobre el principio de sostenibilidad financiera, se ha sostenido:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...], asegurando [...] [su] efectividad y [...] eficiencia [...]. Al mismo tiempo [...] [se] introducen dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen "... por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho" [...] ⁶ [Énfasis fuera del texto].

Sobre ese punto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121), CP, Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁷, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez;
⁷ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cf. Decreto-ley #107 de 2011).

en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...].⁸

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el SGP sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.

Con base en lo manifestado y analizado el proyecto de ley, tanto en su articulado como en la exposición de motivos, se advierte que, el retiro parcial de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad como apoyo financiero para contrarrestar los efectos del Covid-19, además de ir en contravía de los lineamientos del artículo 48 superior, no determina cuál es la fuente de financiación de los recursos adicionales con los que debería contar el Fondo de Garantía de Pensión Mínima para garantizar la pensión mínima de vejez a quienes, en virtud del retiro del 10% de los recursos que hubieran depositado en sus cuentas individuales de capitalización, teniendo 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, y 1.150 semanas cotizadas, no alcanzan a generar la mencionada pensión mínima.

2.4. Acorde con lo que se viene tratando, y como ya se anotó, se vislumbra que la iniciativa no tiene estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo concerniente al efecto financiero según lo contemplado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁹, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte

⁸ En: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sar/normas/Norma1_no?n=50825
⁹ Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...]. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...]. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...]. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica". Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...].¹⁰

Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato dispuesto en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. De ahí que para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es imprescindible que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".

Debe agregarse, igualmente, que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional¹¹, es considerado como un *derecho prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor¹², y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chajub.
¹¹ Cf. Sentencias T-102 de 1998, T-360 de 1998, SU-119 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.
¹² Véase Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

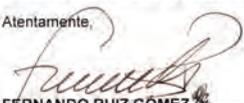
procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...].¹³ [Énfasis fuera del texto].

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, y en particular por la destinación específica de los recursos de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones (SGP) prevista en el artículo 48 de la Constitución Política, según la cual: **"no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella"**, respetuosamente, se solicita al Congreso de la República el archivo del proyecto de ley.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica
 Bogotá D. C.,
 Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8 – 68
 Ciudad



Radicado: 2-2021-065025

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2021 13:31

Radicado entrada
 No. Expediente 55780/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 114 de 2021 Cámara ?por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones? acumulado con el Proyecto de Ley No. 247 de 2021 Cámara ?por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Congresista H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en su artículo 1, tiene por objeto extender los efectos del régimen especial en materia tributaria ZESE, de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019², al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

Para el efecto, se establece que el régimen especial en materia tributaria aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del distrito de Buenaventura dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, o aquellas existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencias de los beneficios.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Sobre esta propuesta, en primer lugar, es importante señalar que el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019³ establece que el régimen tributario especial es aplicable a las sociedades que se constituyan como ZESE "dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley". Dicho régimen es aplicable a los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, y solo lo extiende a "aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a expedición la presente Ley hayan sido superiores al 14%" de acuerdo a lo establecido al parágrafo 5 de dicha norma. En este sentido, Buenaventura, al no ser ciudad capital, no cumple el requisito definido en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, para hacer extensivo el régimen ZESE.

En tal sentido, esta Cartera llama la atención frente a lo propuesto en el Proyecto de ley, que adicional a extender los efectos del régimen tributario especial a Buenaventura, este Distrito también debería cumplir con los requisitos actualmente exigidos en la legislación vigente contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y su Decreto Reglamentario, con el fin de dar un trato equitativo con las demás ciudades que han sido habilitadas hasta la fecha y así consolidar un régimen uniforme de ZESE en el país. Por lo tanto, esta Cartera sugiere precisar que dicho tratamiento se otorgará siempre que se cumpla con las condiciones y requisitos previstos en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

Es así como la iniciativa al incluir medidas de carácter tributario, además de impactar negativamente el recaudo en el impuesto sobre la renta, podría generar inequidad tributaria a lo largo del territorio nacional. Tomando en cuenta lo anterior, se debe revisar el impacto fiscal de la medida propuesta y la forma como se compensaría la pérdida de recaudo.

Por tal motivo, se sugiere la siguiente redacción al artículo 1 de la iniciativa:

"El régimen especial en materia tributaria -ZESE de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es aplicable al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo de Buenaventura, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente Ley."

En línea con lo que se viene advirtiendo, y tratándose de la creación de nuevos incentivos de carácter tributario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, el proyecto de ley debe hacer explícito y demostrar la compatibilidad de sus propuestas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Igualmente, debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

En tal virtud, este Ministerio recomienda incluir dentro de la exposición de motivos precisiones relacionadas con la forma en que Buenaventura se ajusta a los porcentajes de acuerdo con la medición del DANE para el cálculo de la Tasa de Desempleo (TD), que toma la información reportada a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Por ejemplo, el Decreto Reglamentario 2112 de 2019⁵ tomó en cuenta estas mediciones para determinar cuáles ciudades podían quedar (Armenia y Quibdó). Igualmente, se requiere precisar que la situación de Buenaventura es equiparable a las ciudades y departamentos enunciados en el artículo del Plan Nacional de Desarrollo, y que por tanto requiere inclusión en el artículo por su movimiento comercial e importancia económica nacional.

En lo que respecta al artículo 2 del proyecto de Ley, se sugiere precisar un mínimo de empleo en la medida que aquellas empresas nuevas o antiguas que no tenga empleo al momento de acogerse entrarían a gozar de unos beneficios fiscales sin generar empleo. Por lo tanto, con el fin de armonizarlo con las otras ZESE, debería exigirse un mínimo de empleos directos igual o mayor a dos.

³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Por todo lo expuesto, este Ministerio otorga aval fiscal a la iniciativa del asunto, siempre y cuando se realicen los ajustes en los términos solicitados. Por último, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
 Viceministro General
 UJ-1976-2021
 OAJ/VG/DVAN

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,



Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2021 11:06

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Ciudad

Radicado entrada
 No. Expediente 49763/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 130 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020."

Respetada Presidente,

De manera atenta en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Senador Horacio José Serpa Moncada, y el Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto extender hasta el 31 de diciembre de 2022 los beneficios tributarios creados en los artículos 40, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley 2068 de 2020¹. Particularmente, las extensiones hasta la fecha indicada aplican para: (i) las exenciones en el aporte de la contribución especial del sector eléctrico y en el IVA a los servicios de hotelería y restaurantes; (ii) la exclusión del impuesto del IVA a la comercialización de artesanías colombianas y contratos de franquicia y; (iii) la reducción de la tarifa del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas.

Adicionalmente, el proyecto de ley permite a los concejos municipales y distritales otorgar beneficios tributarios territoriales al sector del turismo durante los años 2021, 2022 y 2023. Además, prevé que los prestadores de servicios turísticos puedan realizar el proceso de reactivación de su suscripción sin el pago de un salario mínimo mensual legal vigente hasta el 30 de marzo de 2022.

Respecto de la propuesta del proyecto de ley, particularmente sobre la extensión de los beneficios tributarios hasta el año 2022, sea lo primero mencionar que estas medidas producen reducciones en el recaudo de impuestos y afecta las metas de recaudación de recursos en el Presupuesto General de Nación para atender las obligaciones correspondientes.

¹ Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Cabe aclarar que esta Cartera reconoce que los sectores de hotelería, turismo y restaurantes se han visto especialmente afectados en el marco de la coyuntura de emergencia sanitaria de la pandemia de Covid-19. Atendiendo a la difícil situación económica a la que se enfrentan las empresas de dichos sectores, el Gobierno nacional presentó y tramitó ante el Congreso de la República la reciente Ley 2155 de 2021² – Ley de Inversión Social –, que contiene una serie de medidas de política que buscan mitigar dichos efectos negativos e impulsar la reactivación económica de estos sectores en 2022; específicamente:

- El artículo 65 amplía la vigencia del artículo 40 y 45 de la Ley 2068 de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022, esto es la extensión de la exención del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, para los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, y la exención del Impuesto sobre las Ventas IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo, hasta el 31 de diciembre de 2022. Es importante destacar que, si bien estas extensiones generan un impacto fiscal significativo para la Nación, **de \$918 mil millones de pesos en 2022**, se justifican en la medida en la que permiten consolidar la recuperación económica de estos sectores de los efectos derivados de la pandemia de Covid-19.
- Los artículos 56 y 57 de la Ley de Inversión Social establecen, para el año 2022, que aquellos contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen SIMPLE que desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas de las que trata el numeral 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario no serán responsables del impuesto al consumo ni del impuesto sobre las ventas - IVA. Frente a este régimen, la Ley de Inversión Social amplió el universo de contribuyentes que pueden pertenecer al mismo. Así, se sigue apoyando la recuperación y reactivación del sector hotelero y de turismo, y de los establecimientos que presten servicio de restaurantes y bares, tal como se realizó mediante la Ley de Turismo. El costo fiscal de estas disposiciones es de **\$115 mil millones de pesos, para el año 2022**.

Es preciso advertir que, si bien el sector de hotelería y turismo fue uno de los más afectados por la coyuntura económica derivada de la pandemia de Covid-19, tal y como lo muestran los resultados observados en el año 2020, en lo corrido del presente año el sector presenta una notable recuperación. Así, en el 2020, el sector de alojamiento se vio significativamente afectado debido a las medidas de aislamiento adoptadas por el Gobierno Nacional, las cuales llevaron a una restricción en el aforo de los establecimientos de alojamiento, e incluso al cierre temporal de estos. En efecto, según los datos de la encuesta Mensual de Alojamiento -EMA- del DANE, la tasa de ocupación de los establecimientos de alojamiento pasó de 50,7% en febrero de 2020 a 8,9% en abril de 2020, disminuyendo 41,9pp (Panel A). Por otro lado, en julio de 2020 se registró la caída más fuerte en los ingresos reales de los hoteles equivalente a 93,8% frente a julio de 2019 (Panel B), mientras que el personal ocupado cayó 42,7% en términos anuales en el mismo mes.

² Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Panel A. Tasa de ocupación de los establecimientos de alojamiento



Panel B. Índice de ingresos reales de los hoteles Base 2019=100



Fuente: Encuesta Mensual de Alojamiento -DANE.

Sin embargo, en lo corrido de 2021 el sector de alojamiento se ha venido recuperando de forma significativa. En primer lugar, en julio de 2021 los ingresos reales de los hoteles ya se encontraban en el 75% del nivel observado en febrero de 2020, previo a la pandemia, y la tasa de ocupación del sector en julio de 2021 fue equivalente al 85,6% del registro observado en el mismo mes de comparación (febrero de 2020). Adicionalmente, en julio del 2021, la variación anual de los ingresos reales de los hoteles fue de 900% y la del personal ocupado del 17,4%, frente a julio de 2020. Adicionalmente, estos resultados se dieron de forma homogénea en todo el país, pues en julio de 2021 los ingresos reales crecieron en todos los dominios geográficos frente al mismo mes de 2020 (Tabla 1).

Tabla 1. Variación anual de los ingresos reales y el personal ocupado para julio de 2021

Dominio geográfico	Ingresos reales	personal ocupado
	Variación %	Variación %
Total nacional	889,5	17,4
Bogotá D.C.	286,5	-11,8
Cartagena	5649,8	19,2
Región Central	1541,7	15,3
Región Costa Caribe	1327,4	35,7
Región Eje Cafetero	1271,4	43,6
Antioquia	508,1	25,5
San Andrés y Providencia	-	35,4
Región Pacífico	480,0	-0,5
Región Santanderes	429,6	34,5
Región Llanos Orinoquía	382,4	26
Golfo de Morrosquillo y Sabana	915,1	22,3
Región Amazonia	318,5	15,6

Fuente: Encuesta Mensual de Alojamiento -DANE.

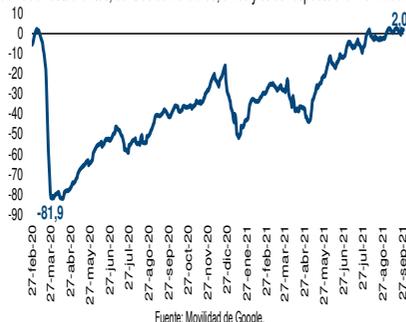
Con base en lo anterior, a la fecha el sector de alojamiento ha mostrado una recuperación significativa, retomando a niveles cercanos a los observados previos a la pandemia, tanto en ingresos como en ocupación. Por tal motivo, se espera que los beneficios tributarios otorgados por el Gobierno Nacional en la Ley de Inversión Social, en particular la

exención del IVA en la prestación de servicios turísticos y la exención a la sobretasa a la energía, sigan contribuyendo al dinamismo del sector en lo que resta del 2021 y el 2022, llevando a que la actividad hotelera retorne a los niveles de ingresos reales observados en 2019 en el transcurso del próximo año.

Por otro lado, en línea con lo anterior, también se encuentra que las actividades de bares y restaurantes fueron sectores de los más afectados por la pandemia de Covid-19 y sus efectos económicos, lo cual se evidencia claramente en los resultados observados de estas actividades económicas durante el año 2020. Lo anterior se deriva del hecho de que este sector fue uno de los más afectados por las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, enfocadas a mitigar el ritmo de contagio de Covid-19. Sin embargo, durante 2021, este sector representa una sólida recuperación, en la cual se deja en evidencia que este sector ya ha superado los niveles de actividad que presentaba de forma previa a la pandemia. Lo anterior se ha reflejado en los indicadores de movilidad, los indicadores de gasto en restaurantes y en los ingresos nominales del subsector.

En primer lugar, en relación con los indicadores de movilidad hacia restaurantes, centros comerciales, cines y otros, a finales de marzo de 2020 se observó una caída del 81,9% con respecto a febrero de 2020. Sin embargo, en línea con la flexibilización de las medidas de contención y el avance en el plan de vacunación, se ha evidenciado un rápido aumento en la movilidad. En efecto, en septiembre de 2021 el indicador de movilidad registró los niveles más altos desde el inicio de la pandemia, ubicándose un 2,0% por encima de los niveles en febrero de 2020 (Gráfico 1).

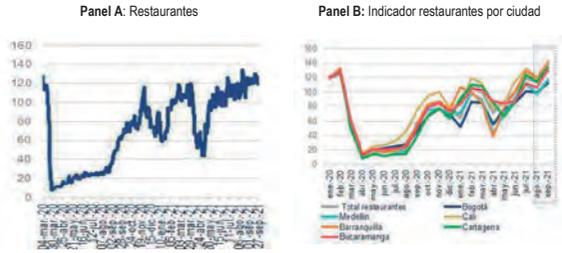
Gráfico 1. Movilidad hacia restaurantes, centros comerciales, cines y otros respecto a la movilidad previa a la pandemia



Fuente: Movilidad de Google.

Los mismos resultados expuestos anteriormente se obtienen al analizar los datos de compras con tarjetas débito y crédito del BBVA. Según el Consumption Tracker de BBVA, tras alcanzar su nivel mínimo en marzo de 2020, el indicador del gasto real en restaurantes en septiembre de 2021 se ubicó por segundo mes consecutivo por encima de los niveles previos a la pandemia, en línea con las medidas implementadas para apoyar la recuperación del sector, como la exención del impuesto al consumo y la exclusión del IVA. En detalle, el gasto real de septiembre de 2021 fue un 28,6% mayor al promedio observado en 2019 (Gráfico 2, Panel A). Este dinamismo en el gasto real de restaurantes se ha presentado de forma homogénea en todo el país, toda vez que en septiembre de 2021 el indicador de gasto en cada una de las ciudades principales se ubicó por encima de los niveles promedio de 2019.

Gráfico 2.
Indicador de gasto real -Consumption Tracker BBVA- Base 2019 = 100



Fuente: Consumption Tracker BBVA.

Finalmente, en relación con los indicadores contenidos en la Encuesta Mensual de Servicios (EMS) del DANE, los restaurantes, catering y bares registraron pérdidas significativas en sus ingresos nominales durante el 2020. En el mes de abril, el peor momento de la pandemia, el índice de ingresos nominales del sector mostró una caída del 62,6% frente al mismo mes del 2019, y estuvo un 66,8% por debajo del registro promedio del 2019 (Gráfico 3). En contraste, en julio de 2021 el índice de ingresos nominales de los restaurantes, catering y bares se ubicó un 10,8% por encima del observado en promedio durante 2019. Más aún, el valor del índice en julio de 2021 fue superior al observado en cada uno de los meses de 2019, con excepción de diciembre de 2019. (Gráfico 3).



Fuente: Encuesta Mensual de Servicios (EMS).
*Base promedio mensual 2019=100

En resumen, los indicadores de movilidad, gasto real en restaurantes e ingresos del sector en el tercer trimestre de 2021 superan a los observados durante 2019, lo que evidencia una recuperación significativa del sector. Se espera

que los beneficios tributarios otorgados por el Gobierno Nacional y el avance en el plan de vacunación continúen aportando a la consolidación de esta actividad, con lo cual queda plenamente evidenciado que no existe la necesidad de extender los beneficios tributarios actualmente vigentes para continuar soportando la recuperación del sector.

Es así que no habría lugar a la extensión de los beneficios tributarios propuestos en la iniciativa en los artículos 2 y 3 relacionados con la exención a la sobretasa o contribución en el sector eléctrico de los prestadores de servicios turísticos y exención del impuesto del IVA para servicio de hotelería y turismo, dado que los indicadores permiten ver la recuperación de estos sectores durante el presente año y el siguiente en márgenes satisfactorios y competitivos, además de que recientemente se expidió la Ley de Inversión Social con el fin de buscar dicha recuperación, norma que coincide en los mismos beneficios planteados en esos artículos. Además, esa Ley también permitió la exención del impuesto al consumo a los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen SIMPLE que desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas para el año 2022.

Por otro lado, en cuanto a los artículos 4, 5 y 6 relacionados con la exclusión de IVA a las artesanías, reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas y exclusión de IVA a contratos de franquicia, es preciso señalar que dichos auxilios están previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo hasta el 31 de diciembre de 2021. Sin embargo, más allá de esta vigencia, el artículo relacionado con la exclusión de IVA para la comercialización de artesanías supone un costo fiscal no cuantificado por concepto de reducción de ingresos del Gobierno Nacional que no se encuentra considerado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Adicionalmente, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida de exclusión del IVA en contratos de franquicias junto con la reducción de tarifa del impuesto al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 2022 genera un costo fiscal de \$1.184 mil millones (casi 2 billones de pesos). En perspectiva, este costo representa cerca del 80% del costo total del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que beneficiaría a cerca de 60 mil micro y pequeñas empresas y 400 mil empleados. Además, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida propuesta de reducción de las tarifas del impuesto al consumo de restaurantes y bares tiene un costo fiscal de \$925 mil millones en el 2022.

De otra parte, respecto de los artículos 7, 8 y 9 relacionados con la facultad de las entidades territoriales para otorgar hasta la vigencia de 2023 estímulos tributarios para la reactivación del turismo en sus territorios y crear sistemas, mecanismos e incentivos para dicho sector y, la reactivación del Registro Nacional de Turismo sin necesidad de realizar el pago para ello, se reitera que la mencionada Ley de Inversión Social incluye medidas de reactivación económica para todos los sectores de la economía, incluido el sector turismo.

A su vez, se recuerda que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, todo proyecto de ley deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, asunto que no se evidencia en el Proyecto de Ley bajo análisis.

Por último, cabe advertir que todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C.,

Doctora
OLGA LUCÍA GRAJALES GAJALES
Comisión Segunda Constitucional
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D. C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 142/21 (C) “por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones”

Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de salir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1398 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que, en su texto para primer debate, se encuentra organizada en 6 artículos mediante los cuales se institucionaliza y conmemora el día nacional del héroe de la salud como homenaje al talento humano por sus servicios con ocasión de la emergencia sanitaria derivada del Covid-19 y el levantamiento de un monumento en su honor; así mismo, se ordena a la Presidencia de la República enviar un mensaje de condolencia a las familias de las personas que fallecieron como consecuencia del virus; adicionalmente, se ordena al Gobierno nacional decretar tres días de duelo nacional por única vez como homenaje a las víctimas una vez culmine el cronograma del plan nacional de vacunación y realizar un minuto de silencio en todo el territorio nacional en tributo al personal de salud y de las personas fallecidas.

⁴ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011
⁵ Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

artículo por la Corte Constitucional⁴, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias⁵. En consecuencia, dado que la iniciativa no cuenta con el aval de esta Cartera por las razones manifestadas, de insistirse en el trámite legislativo del Proyecto de Ley, éste corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por las anteriores razones, este Ministerio se abstiene de dar aval fiscal al Proyecto de Ley del asunto y solicita, respetuosamente, considerar la posibilidad de su archivo. Además, se invita a los firmantes de la iniciativa a promover y dar a conocer los beneficios que trae la Ley 2155 de 2021 para fortalecer la reactivación económica del país. Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico
VT/DIANDGPM

Elaboró: Juana Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

LU 1794/2021

C.C. Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General Cámara de Representantes

2. CONSIDERACIONES

2.1. La situación que ha vivido el país a partir de principios de 2020 ha comportado un esfuerzo significativo por parte del personal de la salud. Desde el momento en que se fueron detectando los primeros casos de la enfermedad Covid-19, ha debido duplicar sus esfuerzos y agotar sus energías con el paso de los días. Un estudio realizado en el país sobre la ansiedad en ese personal concluyó lo siguiente:

[...] Siete de cada diez médicos generales valorados presentaban síntomas de ansiedad o estrés laboral, mientras que cuatro presentaban síntomas de miedo al COVID-19. Fue más frecuente la ansiedad severa entre los trabajadores en municipio capital. No obstante, trabajar en estos entes territoriales, no se asoció con mayor presencia de ninguna de las tres condiciones. El distanciamiento social y el confinamiento inadecuadamente exigido, así como el incumplimiento ciudadano y la carencia de medidas de higiene, pueden llegar a ser factores generadores de miedo, ansiedad y estrés con mayor deterioro en la salud mental de la comunidad en general y de los profesionales de la salud [...].¹

De manera estoica, como en todo el mundo, asumieron su papel propio del altruismo y solidaridad en el ejercicio profesional por lo que el calificativo de acto heroico, concebido como una gran hazaña o proeza memorable, describe claramente la situación vivida. Son precisamente estas situaciones liminares, entre la vida y la muerte, en las que se valora especialmente esa entrega y dedicación.

2.2. En este sentido, el proyecto de ley que se pretende expedir por el Congreso de la República al amparo de la facultad consagrada en el artículo 150, numeral 15, de la Constitución Política de 1991, busca hacer un reconocimiento especial a víctimas, familiares y en particular al talento humano en salud del país con ocasión de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

En relación con las leyes de honores la Corte Constitucional en Sentencia C-162/19², reiterando su jurisprudencia, ha sostenido:

[...] 48. Las leyes de honores se encuentran reguladas en el artículo 150, numeral 15, superior, al tenor del cual el Congreso podrá "Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria".

¹ Monterrosa-Castro, A., Dávila-Ruiz, R., Mejía-Mantilla, A., Contreras-Saldaniaga, J., Mercado-Lara, M., & Florez-Monteros, C. (2020). Estrés laboral, ansiedad y miedo al COVID-19 en médicos generales colombianos. *MedUNAB*, 23(2), 195-213.

² Revisión oficiosa de las objeciones gubernamentales del Proyecto de Ley N°. 065/16 Cámara - 208/16 Senado, "por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orcoquí del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria "La Vorágine".

respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, "lejísta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria" y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley."

3. El legislador pueda adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación o institución objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber: (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios."

52. En suma, las leyes de honores son leyes particulares o singulares que tienen como finalidad la de destacar o reconocer los méritos de los ciudadanos que "hayan prestado servicios a la patria" (artículo 150.15 C. Pol). Sin embargo, este tipo de leyes también pueden ser utilizadas para una exaltación de hechos, lugares o instituciones que merecen ser destacados públicamente, para promover valores que atañen a los principios de la Constitución. Una de las características de este tipo de leyes es que, por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis. En este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional [...]. [Énfasis fuera del texto].

Con base en las consideraciones expuestas, se encuentra que el proyecto de ley, que hace tránsito en el Congreso de la República, reúne las condiciones y características establecidas por la Corte Constitucional para las leyes de honores en las que se resaltan valores dignos de ejemplo. Si bien, será del caso que el artículo 4º, relativo a las condecoraciones, sea revisado por la Presidencia de la República, en cuanto involucra su realización a las familias de las personas fallecidas.

2.3. El artículo 3º, merece un pronunciamiento específico pues involucra recursos de este Ministerio. Sobre el particular, de un lado debe aclararse es que, con base en

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-162 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas.

49. La Corte ha indicado cuál puede ser el contenido y el objetivo de las leyes de honores, así en la sentencia C-057 de 1993³, estableció que no es necesario que se detalle particularmente el nombre de cada una de las personas a las que se debe exaltar y dispuso que este reconocimiento se puede dar de forma abstracta o impersonal, sin efectuar individualizaciones.

En esa oportunidad, este Tribunal consideró que no se vulnera la reserva legal para incluir en futuras vigencias fiscales en el presupuesto nacional, los gastos públicos que se decretan para las obras de interés social y, tampoco desconoce la prohibición de destinar rentas específicas contenidas en el artículo 359 de la Constitución, dado que no se trata de un ingreso permanente y específico del presupuesto nacional "que tenga que reservarse parcial o totalmente para dedicarlo exclusivamente a la satisfacción de determinado servicio o necesidad pública".

50. Con posterioridad, en la sentencia C-766 de 2010⁴ se determinó que las leyes de honores "son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir" y se indicó que este tipo de leyes "no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos".

51. A su turno, en la Sentencia C-817 de 2011⁵ se realizó una sistematización de las reglas jurisprudenciales relativas a las leyes de honores y se señaló que:

"La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: 1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución; Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas "... exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad". 2. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta,

³ En ella se realizó el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de "Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones".

⁴ En la cual se adelantó el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de Ley No. 195 de 2008 Senado, 369 de 2009 Cámara, "Por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones".

⁵ Que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1402 de 2010 "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima".

el principio de legalidad del gasto, corresponde al Congreso de la República aprobar las partidas presupuestales y el objeto de estas, a saber:

[...] Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental⁷ [...].⁸

Precisamente y respecto de una norma de honores, la Corte Constitucional, retomando el anterior criterio, ha exteriorizado lo siguiente:

[...] Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable [...].⁹

Por otra parte, si se van a arbitrar recursos, además del aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como autoridad presupuestal, es importante que no se afecten los programas, proyectos e inversiones que atañen esta Cartera. Debe estimarse el esfuerzo fiscal realizado para la atención de la emergencia sanitaria que incluyó, entre otros aspectos, la destinación de recursos para hacer un reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud que presta servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico por SARS-CoV-2 (Covid-19) contemplado en el artículo 11 del Decreto Legislativo 538 del 12 de abril de 2020.

Por lo anterior, respetuosamente, se solicita aclarar dicha disposición y la fuente de financiación¹⁰.

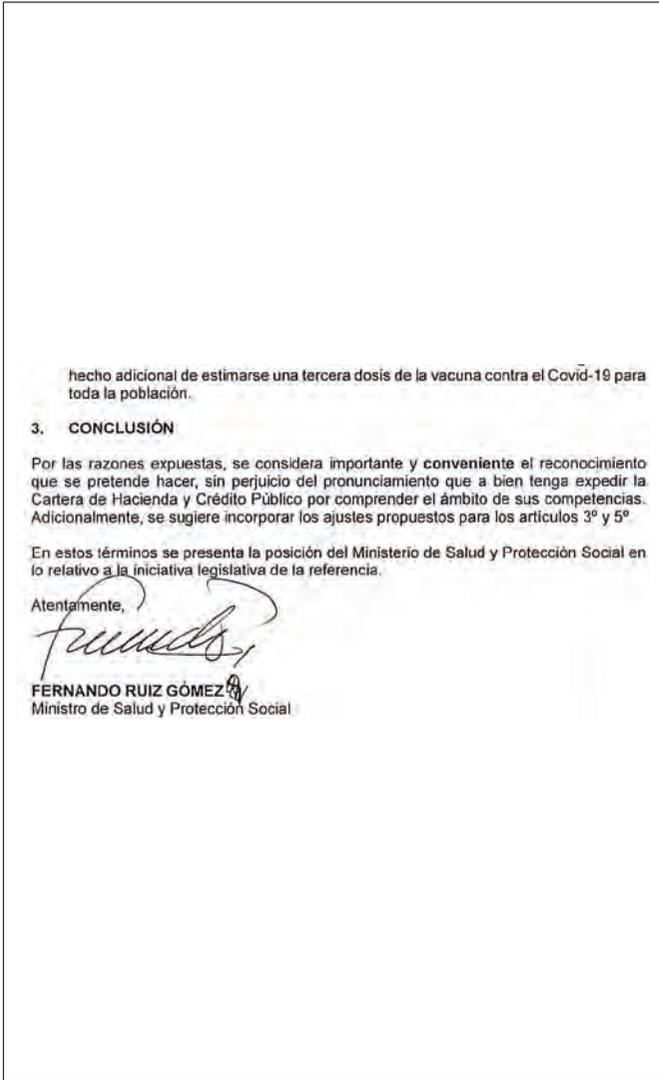
2.4. Por último, en lo concerniente al artículo 5º, se sugiere eliminar la frase "una vez culmine el cronograma del plan nacional de vacunación" toda vez que de acuerdo con el desarrollo de este no hay una fecha cierta de finalización del cronograma, el cual se extenderá por lo menos durante el año 2022, entre otros aspectos por el

⁷ Ver sentencia C-695/96, MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-859 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.



CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., *17/02/2022*

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.



ASUNTO: Concepto sobre el PL 149/21 (C) "por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones". Radicado N° 202142301419762.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone: "**Artículo 1º. Objeto.** Esta ley tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos de los que gozan². Bajo esta perspectiva, el proyecto se compone de nueve (9) preceptos adicionales, a saber: pre-pensionado (art. 2º); protección especial para el pre-pensionado (art. 3º); servidores públicos en condición de provisionalidad (art. 4º); servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción (art. 5º); trabajadores del sector privado (art. 6º); reglas para la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión (art. 7º); cotización solo a pensión para el

independiente pre-pensionado (art. 8º); interpretación de la norma (art. 9º) y, por último, vigencia y derogatorias (art. 10º).

2. CONSIDERACIONES

Dentro del marco de disposiciones que recoge la iniciativa, lo previsto en el artículo 8º, resulta objeto de comentarios en cuanto preceptúa:

Artículo 8. Cotización solo a Pensión para el Independiente Prepensionado. En el caso de personas independientes que se encuentren en condición de pre pensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo, que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago sólo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión.

El independiente pre pensionado podrá ser beneficiario del sistema de seguridad social en salud ya sea como afiliado o beneficiario del régimen subsidiado en salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero o compañera permanente dentro del régimen contributivo o de su hijo si depende económicamente de él siempre y cuando acredite no contar con los recursos necesarios para cotizar al Sistema de Seguridad Social de forma integral.

Parágrafo 1. El independiente pre pensionado perderá tal condición si el ingreso base de cotización a pensión es superior a un salario mínimos legal vigente, por lo que deberá cotizar tanto al sistema de seguridad social en salud como en pensión por el ingreso base de liquidación declarado.

Parágrafo 2. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Sobre el particular, cabe resaltar que el artículo 1º de la Ley 100 de 1993, previó:

Artículo 1º. Sistema de Seguridad Social Integral. El sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten [...].

Dicho Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios. Adicionalmente, en el artículo 8º de la citada Ley 100, se contempla que el Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios que se definen en dicha Ley. En

consecuencia, al estar el "Sistema Integral" compuesto por un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos que cubren los riesgos en materia de pensiones, salud y riesgos laborales, por disposición legal y por regla general, cuando se cotiza a pensiones obligatoriamente debe cotizarse a salud, entre otras razones, dadas las contingencias que se amparan en uno y otro sistema.

Así las cosas, en cuanto a la obligatoriedad de la afiliación y el pago de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones (SGP), en los artículos 15 y 17 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 3º y 4º de la Ley 797 de 2003, respectivamente, se estipula:

Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales [...]. [Énfasis fuera del texto].

Artículo 17. Obligatoriedad de las cotizaciones. Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes [...]. [Énfasis fuera del texto].

En lo concerniente a las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en literal a), numeral 1, del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, se determina:

Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

¹ Cfr. <https://www.camara.gov.co/prepensionados-1>.
² Ibid.

A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley [...]. [Énfasis fuera del texto].

En concordancia con lo anterior, en el artículo 2.1.4.1 del Decreto 780 de 2016, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", se dispuso que, pertenecerán al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

[...] 1. Como cotizantes:

[...]

1.4 Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual vigente [...]. [Énfasis fuera del texto].

Por su parte, en el artículo 2.2.3.1.7. del Decreto 1833 de 2016, "por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones", se establece:

Artículo 2.2.3.1.7. Límites a la base de cotización a partir de marzo de 2003. La base de cotización del sistema general de pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Límite este que le es aplicable al sistema de seguridad social en salud. Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.

La base de cotización para el sistema general de pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del sistema general de seguridad social en salud [...]. [Énfasis fuera del texto].

De acuerdo con las normas aludidas, las personas con capacidad de pago que devenguen ingresos iguales o superiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), tienen la obligación de cotizar al SGP y al SGSSS, sobre la misma base, la

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

cual, no puede ser inferior a un (1) SMLMV ni superior a veinticinco (25) SMLMV; haciendo la salvedad que, en el único caso en que se permite cotizar a pensiones sin cotizar a salud, es cuando se trata de los beneficiarios del subsidio de la cotización a pensiones del Fondo de Solidaridad Pensional, que tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores independientes, madres sustitutas, personas con discapacidad, concejales y ediles que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte a pensión, siempre y cuando, cumplan los presupuestos estipulados en el artículo 2.2.14.1.13. del Decreto 1833 de 2016, a saber:

[...] 1. Ser mayor de 35 años y menor de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o menores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con doscientas cincuenta (250) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan.

2. Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o de 58 si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan.

3. Estar afiliado al sistema general de seguridad social en salud [...].

Por lo tanto, de acuerdo con la normatividad vigente, las personas que acceden al beneficio del subsidio a la cotización a pensiones a través del Fondo de Solidaridad Pensional no requieren cotizar al Régimen Contributivo en Salud, pudiendo estar afiliados como beneficiarios en dicho Régimen o como afiliados en el Régimen Subsidiado, en este evento, el pago de la cotización a pensiones no se efectúa mediante PILA, sino mediante el talonario de pagos que otorga el consorcio administrador de tal programa.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que el texto propuesto en el artículo 8º del proyecto de ley no es consistente con las normas que regulan el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), motivo por el cual debe excluirse. Adicionalmente, de conformidad con lo contemplado en el Decreto-Ley 4107 de 2011 se incluyen en el proyecto objeto de este pronunciamiento, aspectos que escapan a las atribuciones de esta Cartera, de ahí que resulte del mayor interés el pronunciamiento que a bien tenga expedir el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública por comprender ámbitos de sus competencias.

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN DE PENSIONADOS DE FONDOS PRIVADOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2021 SENADO, 158 DE 2021 CÁMARA

que contiene el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2022.

Medellín, 11 de octubre de 2021

PARA:

1. Presidente Senado
presidencia@senado.gov.co
2. Presidente Cámara de Representantes
presidencia@camara.gov.co
3. Presidente Comisión Cuarta Constitucional Senado
comision.cuarta@senado.gov.co
4. Presidente Comisión Cuarta Constitucional Cámara de Representantes
comision.cuarta@camara.gov.co
5. Presidente Comisión Séptima Constitucional Senado
comision.septima@senado.gov.co
6. Presidente Comisión Séptima Constitucional Cámara de Representantes
comision7camara@gmail.com

A S U N T O: Con referencia al Artículo 104 del Proyecto de Ley 096-21S, 158-21C que contiene el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2022.

Como representantes de la única asociación de pensionados del Régimen Individual con Solidaridad (RAIS) queremos presentarles la opinión que tenemos como pensionados de dicho régimen de pensiones.

Un sufrimiento total con pensiones muy bajas, que tienen un incremento anual de pensiones que no llegan ni siquiera al IPC, pues este régimen nunca consideró la posibilidad

de que los rendimientos no fuesen suficientes para garantizar un incremento que cumpla con los Artículo 48 y 53 de la Constitución Política Colombiana.

Este régimen RAIS es una pirámide que sólo beneficia al sistema financiero colombiano y que perjudica a todos los trabajadores que lleguen a pensionarse en dicho régimen.

Les plantearé la siguiente situación:

Entre el año 2012 y 2019 los rendimientos de estos fondos de pensiones estuvieron alrededor de 4.15 % por encima del IPC.

Y a pesar de que este rendimiento no se considera malo, veremos lo que ocurre con un trabajador colombiano:

Rendimiento en los 35 años de cotización de un trabajador:

4.15 % anual más IPC

El resultado final es el siguiente:

TODOS LOS TRABAJADORES QUE COTIZARON ESTOS 35 AÑOS CON EL RENDIMIENTO PLANTEADO, QUE TENGAN UN SALARIO EQUIVALENTE A 2.81 SALARIOS MINIMOS O INFERIOR A ESTE, QUEDARAN PENSIONADOS ASI:

SALARIO MINIMO Y UNICA Y EXCLUSIVAMENTE POR GARANTIA DE SALARIO MINIMO.

Nunca se pensionarán por el capital ahorrado en su cuenta de ahorro individual.

Los únicos beneficiados serán las administradoras de Fondos de Pensiones y para ello les planteo:

Digamos que en Colombia hay sies millones afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y que cotizan.

Un 3 % del salario de estos trabajadores irán para las AFP y las compañías de seguros de ellas.

Esto representa:

6.000.000 x 908.526 x 3% = 163.534.680.000

Ciento sesenta mil quinientos treinta y cuatro millones seiscientos ochenta mil pesos de ingresos para esas compañías mensualmente. **Mensualmente**

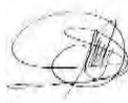
Riqueza para el sistema financiero y pobreza para todos los trabajadores afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

POR ESO SOLICITO A USTEDES QUE CONSIDEREN LA POSIBILIDAD DE QUE TODOS LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL RAIS MAYORES DE 47 AÑOS EN EL CASO DE MUJERES, Y 52 AÑOS EN EL CASO DE LOS HOMBRES, SIN IMPORTAR CUAL SEA EL NUMERO DE SEMANAS COTIZADAS A COLPENSIONES, PUEDAN TRASLADARSE LIBREMENTE AL REGIMEN DE PRIMA MEDIA ADMINISTRADO POR COLPENSIONES.

LIMITAR QUE SOLO LAS PERSONAS QUE HAYAN COTIZADO 750 SEMANAS A COLPENSIONES PUEDAN TRASLADARSE DEL RAIS A COLPENSIONES ES NEGAR EL DERECHO A MUCHISIMAS PERSONAS QUE SE VERAN AFECTADAS AL PENSIONARSE EN MENOS DE DIEZ AÑOS CON UNA PENSION MINIMA Y RIDICULA QUE NO HARA MAS QUE SUMIR EN LA POBREZA PARA EL RESTO DE SUS VIDAS A ESTOS COLOMBIANOS.



ALVARO ALONSO YARCE REYES
PRESIDENTE



OSCAR JULIAN VASQUEZ GIRALDO,
SECRETARIO

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2021 CÁMARA

Artículo 132 “Operaciones de crédito público con cargo a la asignación de inversión regional” Proyecto de ley de presupuesto.

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2021

Honorables
REPRESENTANTES A LA CÁMARA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Asunto. Artículo 132 “OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO CON CARGO A LA ASIGNACIÓN DE INVERSIÓN REGIONAL” PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO.

Respetados Representantes,

En virtud del artículo 132 propuesto en la Ley de Presupuesto próxima aprobarse por el Congreso de la República, en el cual se define la posibilidad de usar la figura de operaciones de crédito para la Asignación Regional, la cual observamos con preocupación desde la Asociación de ciudades Capitales, ya que esta solo beneficia a los Departamentos y a las demás Entidades Territoriales las deja con un mínimo de posibilidades para la financiación de los proyectos de impacto regional que por este mecanismo.

En este sentido y con el fin de garantizar el cumplimiento del espíritu legislativo en la expedición de la Ley 2056 de 2020 en la cual se buscaba que los recursos de la Asignación Regional y en especial la asignación del 40% fueran una opción para que las entidades presentaran proyectos de impacto regional sin importar la naturaleza de la entidad territorial.

Dado lo anterior de manera respetuosa compartimos una propuesta de redacción del artículo en cuestión:

“ARTÍCULO 132o. (NUEVO). OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO CON CARGO A LA ASIGNACIÓN DE INVERSIÓN REGIONAL. Con los recursos de la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías podrán contratar operaciones de crédito público para la financiación de proyectos de inversión de infraestructura en fase II y/o fase III, contemplados dentro de las líneas de los respectivos Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales y que sean presentados y declarados de importancia estratégica las Entidades Territoriales. Para efecto de lo dispuesto en el inciso precedente se creará un Patrimonio Autónomo – Fondo Regional por parte de alguna de las Entidades Financieras de Redescuento de la rama ejecutiva del orden nacional de acuerdo con su objeto social, recibirá los recursos de las operaciones de crédito. Este patrimonio autónomo tendrá una Junta Administradora de los recursos (ad honorem), integrada por cada uno de sus aportantes y las entidades que presentan el proyecto de inversión para ser financiado con recursos del Sistema General de Regalías. Estas Entidades Financieras de Redescuento, acorde con su objeto social, podrán otorgar créditos directos al Patrimonio Autónomo creado y podrán ser designadas por las instancias competentes como ejecutoras de los proyectos. En el caso que los proyectos de inversión sean cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación las entidades ejecutoras serán las Entidades Financieras a las que se refiere el inciso anterior. Las operaciones de crédito que realicen para el cumplimiento de lo aquí dispuesto, se les deberá otorgar tasa compensada financiada por el Gobierno nacional o las Entidades Territoriales. Cada Entidad Financiera de Redescuento establecerá los montos, condiciones y garantías exigibles para estas operaciones. Al Patrimonio Autónomo – Fondo Regional se desembolsarán los recursos que resulten de la

operación de crédito a los que se refiere el inciso primero del presente artículo para la ejecución del proyecto de inversión y cuando proceda, recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y recursos propios de las entidades territoriales. Para la Asignación de Inversión del Sistema General de Regalías, se deberá tener en cuenta que la suma de i) el servicio de la deuda vigente, ii) las vigencias futuras y iii) el servicio a la deuda para atender la operación de crédito que financiará el respectivo proyecto de inversión no exceda el 50% de las proyecciones de ingresos del Plan de Recursos para cada año y que en ningún caso, el plazo para el pago de la operación de crédito público podrá ser superior a cuatro bienialidades. Para la Asignación de Inversión Regional en cabeza de las Regiones del Sistema General de Regalías, se deberá tener en cuenta que la suma de i) el servicio de la deuda vigente, ii) las vigencias futuras y iii) el servicio a la deuda para atender la operación de crédito que financiará el respectivo proyecto de inversión, no exceda los montos definidos por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) conforme lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 2056 de 2020 y que en ningún caso el plazo para el pago de la operación de crédito público podrá ser superior a cuatro bienialidades. El respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional, dentro de los siguientes treinta días calendario a la entrada en vigor de la presente ley, definirá el monto indicativo de la asignación vigente y de la afectación a los ingresos contemplados en el Plan de Recursos de los años subsiguientes que podrá ser usado para los proyectos de inversión que se financian con la operación de crédito público. Para tal efecto, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional o la instancia correspondiente será la encargada de: i) aprobar el proyecto de inversión el cual deberá incluir: el valor del proyecto, los costos asociados al patrimonio autónomo y el costo financiero, ii) autorizar la operación de crédito, iii) autorizar vigencias futuras como garantía primaria para el pago de la operación de crédito público, y iv) designar a la entidad ejecutora. La entidad ejecutora designada deberá realizar la contratación y la ordenación del gasto del proyecto de inversión aprobado, además de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2056 de 2020. Cuando sea diferente la entidad ejecutora a la Entidad Financiera de Redescuento de la que trata este artículo, la entidad ejecutora deberá realizar un contrato interadministrativo con el fideicomitente del patrimonio autónomo al que se refiere el inciso tercero del presente artículo, mediante el cual se le autorice al Patrimonio Autónomo realizar la operación de crédito público, se fije como garantía primaria de su pago las vigencias futuras autorizadas por la instancia correspondiente y se fijen las demás obligaciones de las partes. PARÁGRAFO 1o. Una vez aprobado el proyecto de inversión por la instancia u órgano correspondiente, además de lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2056 de 2020, se deberá registrar y evidenciar la operación de crédito público en los sistemas de información del Sistema General de Regalías. PARÁGRAFO 2o. Las operaciones de crédito público contempladas en el presente artículo, en ningún caso afectarán los indicadores de endeudamiento de las Entidades Territoriales y deberán seguir con el ciclo de los proyectos de inversión contemplados en la Ley 2056 de 2020 y sus normas reglamentarias. El presente artículo entrará en vigencia a partir de la expedición de la presente ley”.

También es importante mencionarle que Asocapitales ha adelantado la conformación de un banco de proyectos que tiene como objetivo la reactivación económica de cada uno de los territorios, debido a que las ciudades capitales han registrado los niveles más altos de desempleo, cierre de empresas, aumento de los niveles de inseguridad y elevados niveles de mortandad por el COVID-19 Los Proyectos de nuestro Banco cumplen con los principios de viabilidad, pertinencia y sostenibilidad exigidos por la Comisión Rectora del

Sistema General de Regalías, y además con los requisitos de impacto regional exigidos en la Ley 2056 de 2020.

Para finalizar, el equipo de Asocapitales está listo a apoyar técnicamente a las ciudades capitales y además compartir el listado de proyectos de impacto regional ya radicados en varios de los OCADs regionales.

Con sentimientos de consideración y aprecio,

LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA
Directora Ejecutiva
Asocapitales

CONTENIDO

Gaceta número 18 - miércoles 2 de febrero de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el proyecto de ley número 090 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.	1
Carta de comentarios Ministerio de Trabajo proyecto de ley número 090 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.	4
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 095 de 2021 Cámara, por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993.	7
Carta de comentarios CUT, CGT y CTC al proyecto de ley número 099 de 2021 Cámara, por el cual se amplía la población objeto de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones.	9
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 111 de 2021 Cámara, por medio de la cual se permite el retiro parcial de pensiones del rais covid-19.	13
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 111 de 2021 Cámara, por medio [de la] cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del Rais Covid-19.	15
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 114 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones.	17

Acumulado con el proyecto de ley número 247 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.	17
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del proyecto de ley número 130 de 2021 Cámara, por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.	18
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 142 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones.	19
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 149 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.	21
Carta de comentarios Asociación de Pensionados de Fondos Privados del proyecto de ley número 096 de 2021 Senado, 158 de 2021 Cámara, que contiene el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2022.	22
Carta de comentarios Asociación Colombiana de Ciudades Capitales al proyecto de ley número 158 de 2021 Cámara, Artículo 132 “Operaciones de crédito público con cargo a la asignación de inversión regional” Proyecto de ley de presupuesto.	23