



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° 1173

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

OFICIOS DE ADHESIÓN

OFICIO DE ADHESIÓN A PONENCIA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 098 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 172, 207 y 323 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2022.

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Respetado presidente:

Reciba usted un cordial saludo, por medio de la presente y como ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 098 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 172, 207 y 323 de la Constitución Política de Colombia* nos permitimos comunicar nuestra decisión de adherimos a la ponencia para segundo debate en primera vuelta, del proyecto en mención, radicada por la Honorable Representante Piedad Correal Rubiano en los términos de la proposición con que termina el informe de ponencia.

Sin otro en particular.

Atentamente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Coordinadora Ponente.	 MARELEN CASTILLO TORRES Ponente
 OSCAR RODRIGO CAMPO Ponente	 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Ponente
 HERNAN DARIO CADAVID Ponente	 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Ponente

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia está compuesta por once

(11) apartes:

1. Antecedentes legislativos.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Problema para solucionar.
4. Cómo se resuelve el problema.
5. Justificación del proyecto.
6. Fundamento normativo.
7. Conflictos de interés.
8. Cuadro de modificaciones.
9. Proposición.
10. Texto propuesto.
11. Referencias.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El proyecto fue presentado por los Congresistas: Honorable Senador Ómar de Jesús Restrepo Correa, honorable Senadora Sandra Ramírez Lobo, honorable Senador Julián Gallo Cubillos, honorable Senadora Imelda Daza Cotes, honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, honorable Representante Germán José Gómez López, honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Pedro Baracutao García Ospina.

El día 8 de septiembre, con Oficio CSCP3.7-743-22 del 6 de septiembre del 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima me designó como ponente del presente proyecto de ley, junto con el honorable Representante Juan Camilo Londoño, quien es el ponente coordinador.

Publicaciones: *Gaceta del Congreso* número 937 de 2022.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

Este proyecto modifica el Código Sustantivo del Trabajo, en sus artículos 111, 112, 115, entre otros, para introducir los parámetros del procedimiento que se debe seguir para imponer sanciones disciplinarias.

3. PROBLEMA PARA SOLUCIONAR

La normatividad actual sobre el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares es insuficiente, toda vez que no permite que los trabajadores ejerzan su derecho a la defensa de manera adecuada y con las garantías correspondientes, lo que iría en contra de lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, generando inseguridad jurídica para los trabajadores.

4. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

Lo que buscan los autores con el presente proyecto de ley es modificar las disposiciones que permiten eliminar las interpretaciones que atentan contra los trabajadores, con el fin de fijar los requisitos mínimos que deben tener en cuenta los reglamentos internos de trabajo frente a la aplicación del procedimiento de sanción disciplinaria (Gómez, Restrepo, Carreño y otros, 2022).

Como se explicó anteriormente la normatividad actual sobre el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares es insuficiente, teniendo como consecuencia que las y los trabajadores deban acudir a la presentación de acciones de tutela como única alternativa para que la totalidad de las garantías establecidas en el artículo 29 de la Carta les sean respetadas. En palabras de los autores del proyecto de ley (Gómez, Restrepo, Carreño y otros, 2022):

“La Legislación actualmente vigente, esto es el título IV del Código Sustantivo de Trabajo, contempla que el empleador, mediante el Reglamento interno de trabajo es quien impone la regulación para el mantenimiento del orden interno en las empresas y, específicamente, el artículo 115 dispone el procedimiento que se debe adelantar para la imposición de una sanción. En razón a la forma como está redactado dicho artículo, además de ser restrictivo para los trabajadores, ha generado inseguridad jurídica en el mundo del trabajo, por las interpretaciones de las altas Cortes, pues la Corte Constitucional en varias sentencias de tutela y de constitucionalidad—como se abordará posteriormente— señaló que era deber de los empleadores agotar un procedimiento que permita la defensa del trabajador ante una conducta que se le endilga y que es constitutiva de un despido. No así lo entiende la Corte Suprema de Justicia, para quien no existe la obligación del empleador, bajo las normas actualmente vigentes, de agotar un procedimiento de despido al ser este una facultad unilateral”.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

De acuerdo con la normatividad vigente, las causales para la terminación del contrato de trabajo se describen en el artículo 61. Por otro lado, en el artículo 62 se enlistan las causas para ser terminado el contrato de manera unilateral.

Ahora, la terminación unilateral ha de ser uno de los escenarios más conflictivos y difíciles de la relación laboral, en tal sentido Jorge Toyama (2003) sostiene lo siguiente¹:

“De los momentos más conflictivos de la relación laboral, el despido es el acto que tiene mayor impacto entre las partes y las relaciones laborales dado que se trata de una decisión unilateral del empleador que usualmente no tiene aceptación del trabajador y quiebra el principio de continuidad deseada por el Derecho Laboral. De allí que el grado de rigidez o flexibilidad de un país tiene como uno de sus principales rasgos los niveles de protección laboral ante un despido no ajustado a cada legislación: reposición, indemnización, seguro de desempleo, etcétera. La subordinación o dependencia laboral supone que el trabajador se debe adecuar al ordenamiento empresarial y seguir reglas de conducta mínima expresada en las políticas y procedimientos del centro laboral, un convenio individual o colectivo y las propias normas legales. Ante la falta de observancia de dichas reglas, corresponde la imposición de una sanción. Naturalmente, el ejercicio de dicha potestad disciplinaria no puede ser arbitraria: debe ser razonable y observar el debido proceso” (p. 120).

Analizado el artículo 62 del CST, se puede determinar que las causales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13 tienen origen en conductas del trabajador,

¹ Cita referenciada en la exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022, Cámara.

sobre las cuales, como se mencionó al principio, no tienen como prerrequisito el agotamiento de un procedimiento previo, en el que se garantice el debido proceso y el derecho a la defensa. En palabras de los autores (Gómez, Restrepo, Carreño y otros, 2022):

“A pesar de que el contrato de trabajo puede ser finalizado por parte del empleador aduciendo la existencia de una justa causa, el Código Sustantivo de Trabajo no impone la necesidad de agotar un procedimiento previo, pues en nuestro ordenamiento jurídico, el despido en materia de derecho laboral particular no constituye una sanción disciplinaria, pues prima la concepción de que en el contrato de trabajo incluye la condición resolutoria ante un incumplimiento, es decir, prima una concepción de orden civilista en desconocimiento de la autonomía relativa del derecho laboral”.

Como bien lo señalan los autores Gómez, Restrepo, Carreño y otros (2022) y Toyama (2003) la facultad de terminar el contrato de trabajo por justa causa surge del poder de subordinación que tiene el empleador frente al trabajador, derivado del contrato laboral. Sin embargo, dicho poder encuentra unas limitaciones en los derechos fundamentales del trabajador.

En ese mismo sentido, la OIT en su convenio 158, referenciado por los autores del proyecto de ley, en la Sección B. *Procedimientos Previos a la Terminación o en Ocasión de esta*, artículo 7°, la garantía de defensa frente a la decisión de finalizar el contrato por conductas atribuibles al trabajador:

“No deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad”.

Por otro lado, a través de la Sentencia C-593 de 2014 la Corte Constitucional determinó el contenido mínimo que deben respetar los particulares al momento de imponer sanciones disciplinarias, esto es (Corte Constitucional):

(1) La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción;

(2) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar (con la indicación de las normas reglamentarias que consagran las faltas) y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;

(3) El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;

(4) La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos (de manera oral o escrita), controvertir las pruebas en

su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;

(5) El pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;

(6) La imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron;

(7) La posibilidad de que el disciplinado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones de las autoridades competentes.

Lo que nos lleva a concluir que existe la necesidad de determinar en la norma correspondiente los parámetros que se deben seguir en este tipo de procedimientos. Pues a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional, aún persisten los problemas jurídicos generados por la falta de aplicación de estas reglas jurisprudenciales en los procesos disciplinarios del sector privado, esto también se debe a lo que se conoce como “*choque de trenes*” pues la Corte Suprema de Justicia tiene una posición diferente a la Corte Constitucional, tal y como se verá más adelante.

Teniendo en cuenta todo esto se puede concluir que es pertinente y necesaria la regulación propuesta a través del Proyecto de ley número 071 de 2022, no obstante, es fundamental complementar su contenido con el fin de fortalecer el procedimiento disciplinario en orden a garantizar:

- El principio de culpabilidad y la escala de faltas como ejes para la dosificación y aplicación de la sanción y, por tanto, para garantizar el principio de proporcionalidad. Lo anterior conforme a las Sentencias C-593 de 2014 y T-330 de 2007 de la Corte Constitucional.
- El principio de legalidad como eje para garantizar el principio de inmediatez entre la comisión de la falta y la implementación de la sanción. Lo anterior conforme a lo establecido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en virtud de las Sentencias 61157 del 5 de diciembre de 2018 y 62078 del 27 de junio de 2019.

6. FUNDAMENTO NORMATIVO

6.1. Normas internacionales del trabajo

Como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo con lo manifestado por los autores del proyecto de ley (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022C) el Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo² establece en su Sección B los procedimientos previos a la terminación de la relación laboral, preceptuando en el artículo 7°, el derecho a la defensa frente a la decisión de finalizar el contrato de trabajo por conductas atribuibles al trabajador:

² Los autores del proyecto de ley clarifican que si bien este convenio no ha sido ratificado por Colombia, debe ser fuente auxiliar y criterio para la adopción de medidas legislativas.

“No deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad”.

6.2. Fundamento constitucional

El artículo 29 de la Constitución Política establece las garantías que deben respetarse en el marco del derecho fundamental al debido proceso en todo tipo de actuaciones de carácter disciplinario, entre las cuales se encuentran:

- **El principio de legalidad:** *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.*

- **Principio de favorabilidad:** *“En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.*

- **Presunción de inocencia:** *“Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”.*

- **Derecho a la defensa material y técnica:** *“Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento”.*

- **Principio de publicidad:** *“...a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”.*

- **Principio de contradicción probatoria:** *“...a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra”.*

- **Principio de doble instancia:** *“...a impugnar la sentencia condenatoria...”.*

- **Non bis in ídem:** *“... y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.”*

Por su parte, el artículo 53 de la Constitución Política establece los principios mínimos fundamentales del Derecho del Trabajo estableciendo un marco que, junto al artículo 25, delinea los límites dentro de los cuales el legislador puede regular las relaciones laborales en Colombia.

A su vez, de acuerdo con lo manifestado por los autores del proyecto de ley se hacen las siguientes consideraciones (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara):

- El artículo 25 de la Constitución Política, es claro en manifestar que el trabajo debe gozar de una protección especial por el Estado, y toda persona tiene derecho a un empleo en condiciones dignas y justas, por tanto, el Estado deja de ser un simple árbitro de los actores que intervienen en el proceso productivo para entrar a regular distintos ámbitos del entorno laboral, bajo el reconocimiento de una relación asimétrica entre el empleador y trabajador frente a la cual el Derecho Laboral funge como derecho protector, justificando la adopción

de medidas que protejan a la parte más débil de la relación laboral.

6.3. Fundamento Legal: Código Sustantivo del Trabajo

Dentro del Código Sustantivo del Trabajo se encuentran algunas preceptivas que delinear las garantías que el empleador, en el sector privado, debe respetar al momento de interponer sanciones disciplinarias a las y los trabajadores, las cuales se encuentran inscritas en los siguientes artículos:

- **“Artículo 108. Contenido.** *El reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:*

(...)

15. *Obligaciones y prohibiciones especiales para el {empleador} y los trabajadores.*

16. *Escala de faltas y procedimientos para su comprobación; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas.*

17. *La persona o personas ante quienes se deben presentar los reclamos del personal y tramitación de estos, expresando que el trabajador o los trabajadores pueden asesorarse del sindicato respectivo...”.*

- **“Artículo 112. Suspensión del trabajo.** *Cuando la sanción consista en suspensión del trabajo, esta no puede exceder de ocho (8) días por la primera vez, ni de dos (2) meses en caso de reincidencia de cualquier grado”.*

- **“Artículo 113. Multas**

1. *Las multas que se prevean, sólo puede causarse por retrasos o faltas al trabajo sin excusa suficiente; no puede exceder de la quinta (5ª) parte del salario de un (1) día, y su importe se consigna en cuenta especial para dedicarse exclusivamente a premios o regalos para los trabajadores del establecimiento.*

2. *El {empleador} puede descontar las multas del valor de los salarios.*

3. *La imposición de una multa no impide que el {empleador} prescinda del pago del salario correspondiente al tiempo dejado de trabajar”.*

- **“Artículo 114. Sanciones no previstas.** *El empleador no puede imponer a sus trabajadores sanciones no previstas en el reglamento, en pacto, en convención colectiva, en fallo arbitral o en contrato individual”.*

- **“Artículo 115. Procedimiento para sanciones.** *Antes de aplicarse una sanción disciplinaria el empleador, debe dar oportunidad de ser oídos tanto al trabajador inculcado como a dos representantes del sindicato a que este pertenezca. No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite”.*

Adicionalmente, tal como lo manifiestan los autores del proyecto de ley (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara) el artículo 7° del Decreto ley 2351 de 1965 en virtud

del cual se modificó el artículo 62 del CST establece las justas causas por las cuales el contrato de trabajo puede terminar de forma unilateral, preceptuando:

“Artículo 62. Terminación del contrato por justa causa.

Son justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo:

A) *Por parte del empleador:*

1. *El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.*

2. *Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el patrono, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo.*

3. *Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del patrono, de los miembros de su familia o de sus representantes, y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores.*

4. *Todo daño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo, y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas.*

5. *Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar del trabajo, o en el desempeño de sus labores.*

6. *Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador, de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.*

7. *La detención preventiva del trabajador por más de treinta (30) días, a menos que posteriormente sea absuelto; o el arresto correccional que exceda de ocho (8) días, o aun por un tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato.*

8. *El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.*

9. *El deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogas, cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del patrono.*

10. *La sistemática inexecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales.*

11. *Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.*

12. *La renuncia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas, profilácticas o curativas, prescritas por el médico del patrono o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes.*

13. *La ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada.*

14. *El reconocimiento al trabajador de la pensión de jubilación o invalidez estando al servicio de la empresa.*

15. *La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta días.*

El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad.

En los casos de los numerales 9 a 15 de este artículo, para la terminación del contrato, el patrono deberá dar aviso al trabajador con anticipación no menor de quince (15) días”.

6.4. Fundamento jurisprudencial

6.4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la relación laboral del sector privado

Como lo plantean los autores del proyecto de ley (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara), a través de la Sentencia T-433 de 1998, reiterada por la Sentencia T-605 de 1999 puntualizó que las garantías inscritas en el artículo 29 de la Constitución Política deben aplicarse en todos los ámbitos en donde se haga uso de la facultad de sancionar, indistintamente sí son personas de derecho público o privado.

Dicha regla jurisprudencial se siguió desarrollando a través de las Sentencias T-470 de 1999, T-944 de 2000 y en la T-769 de 2005 estableciendo que: *“no podría entenderse cómo semejante garantía, reconocida al ser humano frente a quien juzga o evalúa su conducta, pudiera ser exigible únicamente al Estado. También los particulares, cuando se hallen en posibilidad de aplicar sanciones o castigos, están obligados por la Constitución a observar las reglas del debido proceso, y es un derecho fundamental de la persona procesada la de que, en su integridad, los fundamentos y postulados que a esa garantía corresponden le sean aplicados”.*

En dicho contexto, y tal como se plantea en la exposición de motivos del proyecto de ley en comento (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara) la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial dirigida a decantar las garantías inscritas en el derecho fundamental al debido proceso, de esta forma, a través de la Sentencia T-944 de 2000, reiterada en la T-917 de 2006 preceptuó:

• *“La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción;*

- *La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;*

- *El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;*

- *La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;*

- *El pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;*

- *La imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y*

- *La posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones”.*

Adicionalmente, a través de la Acción de Tutela, en sede de revisión, la Corte Constitucional conoció de casos en los que trabajadores del sector privado alegaron violaciones al debido proceso en la aplicación de sanciones disciplinarias o despidos, constituyendo la línea jurisprudencial que recogió la Sentencia C-593 de 2014 (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara):

T-433 de 1998: El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso debe aplicarse a todos los procedimientos administrativos o judiciales. Dicho mandato no solo involucra a las autoridades públicas sino a todos los campos en donde se haga uso de la facultad disciplinaria. De ahí la exigencia sobre la existencia de los reglamentos, manuales en donde se fijen las garantías mínimas del derecho a la defensa y al debido proceso.

T-170 de 1999: Las facultades sancionatorias que se otorgan a los empleadores deben ser ejercidas razonablemente, en forma proporcionada a las faltas cometidas y plenamente demostrada la ocurrencia de la falta. Toda sanción debe estar precedida de la posibilidad de ejercer íntegramente el derecho a la defensa, evaluando las pruebas con que se cuente. Toda decisión debe estar plenamente motivada indicando con claridad las normas o disposiciones del reglamento interno de trabajo infringidas.

T-605 de 1999: Frente a la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador alegando la existencia de una justa causa (que no fue comprobada) en virtud del artículo 7° del Decreto ley 2351 de 1965, la Corte puntualizó que dicha facultad de los empleadores debe ser ejercida en forma razonable y proporcional a la falta que se comete, a su vez, deben encontrarse plenamente probados los hechos que se imputan, teniendo en cuenta las garantías inscritas en el artículo 29 de la Constitución Política.

T-385 de 2006: La Corte reiteró que el trabajador tiene derecho a conocer previamente los hechos que se le endilgan, así como la oportunidad de defenderse.

6.4.1.1. Sentencia C-593 de 2014

Tal como lo establecen los autores del proyecto de ley (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara) esta sentencia constituye un hito en relación con la garantía del derecho fundamental al debido proceso en los procesos disciplinarios implementados en las relaciones laborales del sector privado, así, al analizar la constitucionalidad el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo relativo al procedimiento para sanciones, la Corte determinó que dicha norma permite dos interpretaciones, una ajustada a la Constitución y otra que desconoce el Texto Superior. Al respecto, argumentó la Corte:

“[...] Observa la Sala que la norma ofrece dos posibles interpretaciones, una contraria al derecho al debido proceso consagrado en nuestra Constitución, y otra acorde con lo consagrado en el ordenamiento Superior.

En cuanto a la primera interpretación, podría pensarse que el artículo 115 consagra una simple formalidad de dar la posibilidad al subordinado de ser escuchado en forma previa a la imposición de la sanción establecida en el Reglamento de trabajo. Esta interpretación de la norma, es contraria al derecho al debido proceso y a lo establecido por la jurisprudencia constitucional en lo relacionado con la necesidad de garantizar las prerrogativas inherentes al artículo 29 de la Constitución, en el ámbito de las relaciones laborales particulares.

Por el contrario, la norma puede ser interpretada de una forma acorde con el texto constitucional, en el sentido que cuando el legislador se refiere a que el trabajador debe ser oído previamente a la imposición de la sanción, debe entenderse que ello implica que deben respetarse las garantías propias del debido proceso.

Sobre el particular recuerda la Sala que el referido derecho constitucional se aplica no sólo a las actuaciones judiciales y administrativas del Estado, sino que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase esta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos para mantener el orden al interior de las organizaciones privadas. Ello, además, resulta de trascendental importancia cuando se trata de relaciones laborales en donde existe un alto grado de subordinación y el trabajador se constituye como la parte débil de dicha relación jurídica.

Por lo anterior, se hace indispensable que los empleadores fijen, en los reglamentos internos de trabajo, unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso del poder de sancionar y que permitan a los trabajadores conocer tanto las conductas que dan origen al castigo como su sanción, así como el procedimiento que se adelantará para la determinación de la responsabilidad. Allí deben

fijarse unos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente.

En efecto, tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, toda sanción impuesta por el patrono debe estar previamente consagrada en el reglamento, debe ser resultado de un proceso en el que se haya oído previamente al trabajador, en el cual se le haya permitido presentar pruebas y controvertir las que existiesen en su contra, la decisión debe estar motivada e indicar con claridad las normas de la ley o del reglamento de trabajo en las cuales hayan sido previstas las conductas imputadas y debe definir la responsabilidad del trabajador en la conducta imputada. De igual manera, en el caso en que proceda, permitirse que pueda ser revisada por el superior jerárquico de aquel que interpuso la sanción.

Adicionalmente, la facultad sancionatoria en cabeza del empleador debe ser ejercida en forma razonable y proporcional a la falta que se comete y, estar plenamente probados los hechos que se imputan [...]”. (Negrilla y subrayado intencional).

Desde dicha perspectiva, respecto a los parámetros mínimos que deben ser observados en los Reglamentos internos de trabajo, dijo la Corte:

“En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido el conjunto de elementos mínimos que debe contemplar el Reglamento interno de trabajo al regular el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias que en él se contemplen, entre los que se encuentran: (i) La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción, (ii) la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias. Acá debe recordarse que el mismo Código Sustantivo del Trabajo dispone que tanto la conducta como su respectiva sanción deben encontrarse previamente consagradas en el Reglamento interno del trabajo, (iii) el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados, (iv) la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos, (v) el pronunciamiento definitivo del patrono mediante un acto motivado y congruente, (vi) la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y (viii) la posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquel que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción laboral ordinaria³.

En este orden de ideas, la Sala Plena de esta Corporación entiende que la interpretación acorde con los postulados constitucionales del artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, es aquella que impone al empleador que, en forma previa a la imposición de cualquier sanción contenida en el Reglamento del Trabajo, debe garantizarse el respeto de las garantías propias del debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la presente providencia [...].

6.4.2. Sobre el despido disciplinario

Como lo plantean los autores del proyecto de ley (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara) la regulación existente al interior del Código Sustantivo del Trabajo, en particular el artículo 115, cuenta con una redacción que genera inseguridad jurídica y distintas interpretaciones por parte de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, especialmente en relación el siguiente problema jurídico: ¿Debe agotarse un procedimiento que permita la defensa del trabajador ante una conducta que se le endilga, que se inscribe dentro de las justas causas inscritas en el literal a) del artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo y, por tanto, es constitutiva de un despido?

6.4.2.1. Jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Tal como se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley sub examine:

“Para la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia, el despido del trabajador no es considerado como una sanción disciplinaria, por lo tanto, no es obligatorio para el empleador adelantar el procedimiento aplicable para las sanciones disciplinarias. Dicha posición ha sido defendida históricamente por la alta Corte, pues a su juicio la terminación del contrato de trabajo está definida por normas diferentes a las que contemplan la sanción disciplinaria”. (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara).

Lo cual puede evidenciarse en su jurisprudencia, así:

Sentencia de agosto 4 de 1992. Radicado 5127: Basta con que se presente una de las justas causas estipuladas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, para que el empleador pueda legítimamente hacer uso del derecho a dar fin al contrato de trabajo. No obstante, se requiere el cumplimiento de las formalidades exigidas por la ley, como manifestar al momento de la comunicación del despido la causal o motivo determinante de esa decisión.

Sentencia del 19 de mayo de 2005. Radicado 23508: La terminación unilateral del contrato con justa causa por parte del empleador, no puede considerarse una sanción disciplinaria, sino como el ejercicio de una facultad que la ley le confiere a este.

Sentencia del 9 de septiembre de 2015. Radicado 40607. La Corte puntualizó:

“El artículo 413 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que la censura sustenta parte

³ Reiterada por la Sentencia T-917 de 2006.

de su argumentación, no permite la exégesis que esta propone, sino que justamente avala la jurisprudencia de la Corte de que el despido no es una sanción disciplinaria. Y así se dice porque dicho concepto no puede examinarse aisladamente sino en el contexto integral de dicho Código. En efecto, los artículos 104 y siguientes del estatuto sustantivo laboral, regula lo relativo a las prescripciones de orden que por intermedio del reglamento interno de trabajo deben regir en una empresa o establecimiento. Ninguna de ellas alude al despido; sí a las llamadas de atención, multas y suspensión de labores. El artículo 114 dispone que no se pueden imponer sanciones a los trabajadores que no estén previstas en el reglamento, convención colectiva, fallo arbitral o contrato de trabajo; y el despido, como ya se dijo, no encaja dentro de ese mandato, pues de lo contrario tendría que asegurarse, con equívoco desde luego, que, si en cualquiera de los instrumentos referidos no aparece el despido, el empleador queda imposibilitado para despedir a un trabajador”.

Sentencia del 8 de julio de 2020. Radicado 53676. La Corte puntualizó:

“La Sala tiene asentada la regla general de que el despido no tiene carácter sancionatorio, por lo que, para adoptar una decisión de esta índole, el empleador no está obligado por ley a seguir un procedimiento de orden disciplinario, salvo convenio en contrario, y que, en los casos de la causal 3ª del literal A) del artículo 62 del CST, debe oír previamente al trabajador para que ejerza su derecho de defensa. Ver en este sentido, entre otras, la sentencia CSJ SL13691-2016, reiterada en la CSJ SL 1981-2019”.

No obstante, lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido pacífica en señalar que en caso en que se haya establecido en el reglamento interno de trabajo, convención colectiva de trabajo o pacto colectivo un procedimiento que debe surtirse antes de la terminación unilateral del contrato de trabajo, este debe ser respetado, así lo manifestó en la **Sentencia del 9 de marzo de 2016. Radicado 47346:**

“Lo dicho en casación es suficiente para negarle la razón al apelante, en razón a que no cabe duda para esta corte que, en el reglamento que gobierna las relaciones laborales al interior de la demandada, el despido fue categorizado como una sanción, por tanto, al tener esta naturaleza en el caso particular, sí resulta indispensable, para su aplicación, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 97 del reglamento de trabajo, en concordancia con el artículo 115 del CST.

De vieja data, de forma excepcional, la jurisprudencia laboral le reconoce el carácter sancionatorio al despido cuando así se ha establecido en cualquiera de los instrumentos normativos que pueden regular las relaciones laborales, entre ellos el reglamento interno de trabajo”.

A su vez en su jurisprudencia la Corte Suprema ha puntualizado que deben manifestarse al trabajador los hechos por los cuales se va a dar por terminado el contrato, sin que le sea posible al empleador alegar hechos diferentes en un eventual proceso judicial posterior. El trabajador debe conocer los motivos precisos que causan la terminación unilateral del contrato, sin que este requisito pueda entenderse cumplido con la mención genérica de las causales del Código Sustantivo del Trabajo⁴.

6.4.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Tal como se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-299 de 1998, teniendo de presente los argumentos expresados en la C-594 de 1998, amplió las garantías en favor del trabajador al analizar algunas de las causales establecidas en el artículo 62 del CST preceptuando que en determinadas circunstancias el despido tiene la naturaleza de sanción disciplinaria y por lo tanto, el empleador está obligado a escuchar previamente al trabajador en el ejercicio del derecho de defensa de este (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara), así lo manifestó la Corte Constitucional:

“[...] Cuando ocurra una de las situaciones descritas en la norma, y una vez se haya oído al empleado, el empleador puede recurrir a la terminación del contrato a manera de sanción para el comportamiento reprochable del trabajador [...]

[...] Aunque la norma demandada autoriza al empleador para poner fin a la relación laboral en forma unilateral, **ello no implica que su decisión esté cubierta por el ordenamiento incluso cuando es caprichosa o arbitraria. Para efectos de su aplicación es necesario que se surta un procedimiento previo que garantice al trabajador su derecho de defensa.** La terminación del contrato de trabajo debe ser una resolución justa, razonable y proporcionada con la conducta asumida por el trabajador, que, para el caso de debate, es la violencia grave, la injuria o el maltrato contra el patrono, su familia, sus representantes o socios y vigilantes de la empresa.

Cabe agregar también, que, si el trabajador no está de acuerdo con la causal invocada por el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, bien puede acudir a la jurisdicción laboral a impugnar esa decisión; un juez se encargará de evaluar objetivamente los hechos que dieron lugar a la controversia, y determinará si la decisión adoptada se ajusta o no al ordenamiento.

Este es el último recurso, pues el propósito de la norma, dentro de un Estado Social de Derecho,

⁴ Ver sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral: Sentencia del 24 de mayo de 1960, Magistrado Ponente Luis Fernando Paredes; sentencia de noviembre 12 de 1986, Magistrado Ponente: Juan Hernández Sáenz; Sentencia del 25 de octubre de 1994, Magistrado Ponente: Francisco Escobar Henríquez.

es que, de acuerdo con una interpretación más favorable para el trabajador, sea ejercido el derecho de defensa, y se solucionen las controversias laborales a través del diálogo y los medios pacíficos.

Se trata, en últimas, de evitar que todos los conflictos sean materia de pronunciamientos judiciales, y conseguir que los problemas se resuelvan por un acuerdo de las partes, respetando el debido proceso.

Si, luego de confrontar las versiones sobre los hechos, el empleador concluye que en realidad éstos existieron, y que su gravedad es tal que definitivamente entorpecen las relaciones laborales hacia el futuro, puede legalmente terminar de manera unilateral el contrato de trabajo; y el empleado, (afectado su derecho a trabajar, pues al momento de ejercer esta opción ya ha sido retirado de su puesto) si aún persiste en su descontento, podrá acudir a la jurisdicción laboral, para que el juez evalúe objetivamente los hechos y sus consecuencias, y diga la última palabra respecto al conflicto.

De otra parte, es preciso recordar que el Código Sustantivo del Trabajo exige en el parágrafo del mismo artículo 62 –declarado exequible por la Corte en la Sentencia C-594/97, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero–, que quien pretenda finalizar unilateralmente la relación de trabajo, debe dar a conocer a la otra la causal o el motivo de su decisión. Causal que, se repite, debe estar plenamente demostrada. En consecuencia, no es posible alegar con posterioridad, causales distintas a las invocadas. (Negrilla y subrayado intencional).

Dicha necesidad de garantizar el derecho a la defensa del trabajador, previo a la decisión de finalizar el contrato de trabajo por justa causa fue reiterada en la Sentencia T-546 de 2000 en la cual la Corporación encontró una vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa por la terminación del contrato de trabajo con justa causa sin haberse dado al accionante la posibilidad de ser escuchado previamente. En esta sentencia, se desarrollan las posturas jurisprudenciales en relación con las limitaciones que tiene el empleador para dar por terminado el contrato por justa causa a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales del trabajador. Esas limitaciones se refieren a la forma en cómo se debe llevar a cabo el despido, así como las causales que puede alegar el empleador. A su vez en dicha sentencia se puntualizó que tanto la Corte Suprema de Justicia, como la Corte Constitucional:

“...han confirmado en diversas decisiones judiciales, el carácter obligatorio de este comportamiento y han precisado la forma como se debe llevar a cabo. La jurisprudencia de la primera, si bien ha aceptado en ocasiones la posibilidad de que el empleador comunique al trabajador la causal genérica legal del despido o los motivos fácticos del mismo⁵, en otras oportunidades ha manifestado que

es más acorde con el deber de lealtad manifestarle al trabajador los motivos concretos de su despido y, en una tercera corriente jurisprudencial, ha sido aún más estricta, determinando que el empleador está en la obligación de comunicarle al trabajador las razones concretas para el despido. Confirmando esta tercera corriente jurisprudencial, ha dicho:

“Si fuera permisible que en la carta de despido sólo se enumeraran las causales genéricas que traen el Código o una determinada disposición para dar por fenecido justamente el contrato de trabajo, tendría la parte tanta amplitud para hacer encajar dentro de esas causales y ya en el juicio, cualquier comportamiento, actitud o manifestación de la parte afectada, que podría equivaler a justificar el despido con posterioridad a su realización, lo cual es a todas luces inadmisibles”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de noviembre 12 de 1986, M. P. Juan Hernández Sáenz).

Esta Corporación comparte la posición de la anterior sentencia, y ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que el empleador debe aducir razones fácticas concretas. Al respecto ha dicho:

“La Corte Constitucional afirmó en la prononbrada sentencia, que el parágrafo del artículo 62 del C.S.T., debe ser interpretado de conformidad con el principio de la buena fe: no es suficiente que las partes se valgan de alguna de las causales enunciadas para tomar su decisión, pues es imperativo que la parte que desea poner fin a la relación exprese los hechos precisos e individuales que la provocaron. Así, la otra parte tiene la oportunidad de enterarse de los motivos que originaron el rompimiento de la relación laboral, en el momento en que se le anuncia tal determinación y, puede hacer uso de su derecho de defensa y controvertir tal decisión si está en desacuerdo.” (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1998, M. P. Carlos Gaviria Díaz).

De este modo el derecho a la defensa extiende su ámbito de aplicación por fuera de los procedimientos administrativos y judiciales y se hace oponible a los empleadores particulares, cuando pretendan dar por terminado unilateralmente un contrato de trabajo por justa causa. En concreto, esta aplicación del derecho a la defensa presupone dos obligaciones concretas por parte del empleador. La primera, manifestarle al trabajador los hechos concretos por los cuales va a ser despedido y, la segunda, darle la oportunidad de controvertir las imputaciones que se le hacen. (Negrilla y subrayado intencional).

Tal como lo indican los autores del proyecto de ley, la discusión en las Altas Cortes se avivó mucho más a partir de la expedición de la Sentencia C-593 de 2014 (Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara) retomada en el acápite anterior.

6.4.4. Competencia del Congreso.

M. P. Manuel Enrique Daza Álvarez.

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sección Primera, Sentencia de diciembre 10 de 1990,

6.4.4.1 De orden constitucional.

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

6.4.4.2 De orden legal.

LEY 3ª DE 1992.

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general. Sin

embargo, salvo mejor criterio, podría considerarse que los Congresistas con familiares con procesos disciplinarios en el sector privado podrían presentar un conflicto de interés, conforme a lo dispuesto en el literal a del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Para fortalecer la garantía de los derechos de los trabajadores, se tuvo en cuenta lo dispuesto en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), pues constituye una fuente clave para garantizar los principios resaltados en la justificación de la ponencia.

Teniendo en cuenta lo anterior se hacen las siguientes modificaciones para primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS.
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.</p>	<p>Sin cambios</p>	
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 111. <i>Sanciones disciplinarias.</i> Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación o llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multas y despido disciplinario.</p> <p>Parágrafo. En los Reglamentos Internos de Trabajo, en las Convenciones Colectivas y/o Laudos Arbitrales podrá preverse otro tipo de sanciones siempre y cuando no sean más graves de las contempladas en el Código Sustantivo de Trabajo.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 111. Sanciones disciplinarias. Las sanciones disciplinarias consistirán en <u>llamado de atención verbal</u>, llamado de atención <u>escrito</u> con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multa o despido disciplinario.</p> <p>Parágrafo primero. En el contrato individual de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo y/o el laudo arbitral podrán preverse otro tipo de sanciones siempre y cuando no sean más graves que las contempladas en el Código Sustantivo de Trabajo.</p>	<p>Para fortalecer la aplicación del principio de legalidad⁶ inscrito en el artículo 29 de la Constitución Política resulta importante plantear de forma taxativa las sanciones a aplicar. A su vez, para garantizar el principio de proporcionalidad entre hechos se agrega el llamado de atención verbal, permitiendo que faltas de menor gravedad sean sancionadas de manera correspondiente con la actuación⁷.</p> <p>Por otro lado, teniendo en cuenta que la amonestación es una sanción específica que se aplica a servidores públicos, para evitar confusiones con el régimen disciplinario en el sector privado, se propone que el término amonestación cambie por: <i>"llamado de atención escrito con copia a la hoja de vida del trabajador"</i>.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>Artículo 3º. Adiciónese el artículo 111A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 111A. Culpabilidad. Para procesos disciplinarios en materia laboral, se proscribire toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo serán sancionables cuando el trabajador incurra en ellas a título de dolo o culpa.</p> <p>Se entenderá por dolo la intención y el deseo por parte del trabajador de incurrir en una conducta reprochable a la luz del presente código, contrato individual de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo y/o el laudo arbitral.</p> <p>Se entenderá por culpa cuando el trabajador incurra por faltar el deber de cuidado, negligencia, imprudencia o impericia en una conducta reprochable a la luz del presente código, contrato individual de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo y/o el laudo arbitral.</p> <p>Parágrafo primero. Las faltas podrán ser leves, graves o gravísimas. En la graduación de la gravedad de la falta deberán tenerse en cuenta:</p> <p>I) la jerarquía del cargo desempeñado por el trabajador;</p> <p>II) las consecuencias que la falta tuvo para el empleador;</p> <p>III) las especiales características de la labor encomendada, la antigüedad del trabajador;</p> <p>IV) sus antecedentes;</p> <p>V) y la naturaleza de la infracción.</p> <p>En todo caso, la sanción disciplinaria en materia laboral debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y a la culpabilidad.</p>	<p>Teniendo en cuenta que el artículo hace referencia a sanciones disciplinarias, es conveniente incluir parámetros taxativos para su aplicación y dosificación, lo anterior con el fin de garantizar el principio de legalidad en este proceso que, puede desencadenar, la terminación de la relación laboral del trabajador, en ese sentido, se propone:</p> <p>- Agregar un parágrafo que haga referencia al principio de culpabilidad, elemento fundamental para determinar la responsabilidad disciplinaria mediante una valoración de la conducta desarrollada en sus elementos intelectual (conocimiento) y volitivo (motivación), dicha valoración ya se realiza en el proceso disciplinario aplicable a las personas que desempeñan funciones públicas⁸ y se encuentra inscrito en la sentencia T-330 de 2007 de la Corte Constitucional.⁹</p> <p>- Agregar un parágrafo en el cual se establezca la clasificación de la gravedad de las faltas como elemento fundamental para la dosificación de la sanción y, por tanto, para la garantía del principio de proporcionalidad inscrito en la Sentencia C-593 de 2014 de la Corte Constitucional.</p> <p>Vale mencionar que la clasificación se basa en la establecida en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), no obstante, se establecen criterios marco en virtud de los cuales el empleador, a través del Reglamento Interno, determinará la gravedad.</p> <p>- Agregar un parágrafo en virtud del cual se establezca taxativamente el principio de proporcionalidad cumpliendo con los parámetros establecidos por la Sentencia C-593 de 2014 de la Corte Constitucional.</p>
<p>Artículo 3º. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 112 A. <i>Despido disciplinario.</i> El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.</p> <p>Parágrafo. Para valorar la gravedad del incumplimiento, deberá tenerse en cuenta el tipo de deber profesional incumplido, las especiales características de la labor encomendada, la conducta observada por el trabajador, su antigüedad, el puesto desempeñado y la naturaleza de la infracción.</p>	<p>Artículo 4º. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 112 A. Despido disciplinario. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador en caso en que el trabajador haya incurrido, de forma gravísima y dolosa, en las causales establecidas en el artículo 62 literal A, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.</p>	<p>Aplicando el principio de legalidad y los parámetros inscritos en el artículo 112, para la dosificación de la sanción y la garantía del principio de proporcionalidad, se establece taxativamente que, para determinar que la sanción a aplicar es el despido disciplinario (la más grave), el trabajador debe haber incurrido de forma gravísima y dolosa en las causales preceptuadas.</p>

⁶ Al respecto ver Sentencia T-1034 de 2006. En igual sentido, las Sentencias C-310 de 1997, C-555 de 2001, T-1102 de 2005, T-330 de 2007.

⁷ El numeral 4 del artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 establece que la amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

⁸ Ver artículos 10, 28 y 29 de la Ley 1952 de 2019.

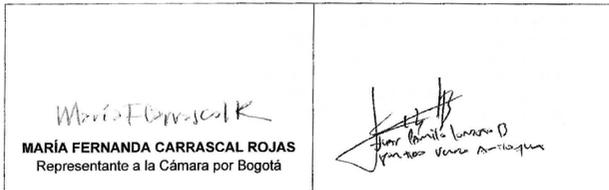
⁹ Al respecto, la Sentencia T-330 de 2007 de la Corte Constitucional indicó: *"...no es suficiente que el individuo sujeto a la ley disciplinaria haya ejecutado un hecho tipificado en la misma para que pueda hacérselo responsable disciplinariamente, sino que es indispensable que se le pruebe el elemento subjetivo mediante una valoración de la conducta desarrollada en sus elementos intelectual (conocimiento) y volitivo (motivación), es decir, que se pruebe su culpabilidad, y solo a partir de esa comprobación puede hablarse de la comisión de una conducta disciplinariamente sancionable"*.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS.
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 115. <i>Procedimiento para sanciones.</i> Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:</p> <p>1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción.</p> <p>2. La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.</p> <p>3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.</p> <p>4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos.</p> <p>5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que lo motivaron.</p> <p>6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones, ya sea el recurso de apelación ante el superior jerárquico de aquel que impone la sanción o en ausencia de este, el recurso de reposición. Estos recursos no podrán ser entendidos como requisito para acceder a la jurisdicción.</p> <p>No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.</p> <p>Parágrafo. El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 115. Procedimiento para sanciones. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:</p> <p>1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar, por escrito, una comunicación formal, informando la apertura del proceso disciplinario, a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción. Dicha comunicación contendrá:</p> <p>a. La formulación de los cargos imputados, en la cual constarán de manera clara y precisa las conductas presuntamente cometidas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.</p> <p>b. Todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.</p> <p>2. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la comunicación, mediante la cual se da apertura al proceso disciplinario, el acusado podrá formular sus descargos, de manera oral o escrita, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos. En caso en que la formulación de descargos se realice de forma verbal, el trabajador podrá estar acompañado de dos representantes del sindicato al que pertenezca para que le asesoren.</p> <p>3. Dentro de los tres (3) días siguientes a la formulación de descargos, el empleador debe emitir un pronunciamiento definitivo, por escrito, respecto a la comisión de la falta y la sanción a asienar, mediante un acto motivado, congruente y proporcional.</p> <p>4. Dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del pronunciamiento definitivo por parte del empleador, el trabajador podrá controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones, ya sea el recurso de apelación ante el superior jerárquico de aquel que impone la sanción o en ausencia de este, el recurso de reposición. Estos recursos no serán requisito de procedibilidad ante la jurisdicción ordinaria laboral.</p> <p>No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga omitiendo este trámite.</p> <p>Parágrafo. El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>En orden a cumplir con el principio de legalidad y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el principio de inmediatez entre la comisión de la falta y la sanción, se establecen, de forma taxativa, términos en cada etapa del procedimiento disciplinario.</p> <p>Dichos términos se establecieron teniendo en cuenta la naturaleza del principio de inmediatez, el cual ha sido definido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia 61157 del 5 de diciembre de 2018 así:</p> <p><i>“Y es que la razón por la cual se ha exigido el cumplimiento de la inmediatez está originada en que el tiempo transcurrido en exceso entre la ocurrencia de la causal y la decisión de finiquitar el vínculo laboral, rompe el nexo causal que debe existir entre el motivo alegado por el empleador y la terminación unilateral del vínculo, ...”</i></p> <p>A su vez, ha sido la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia la que ha determinado los criterios para establecer cuando el tiempo transcurrido es razonable, así a través de la Sentencia 62078 del 27 de junio de 2019 indicó:</p> <p><i>“De acuerdo con el anterior itinerario y contrastado con el criterio jurisprudencial existente respecto a la inmediatez, que como se vio no significa simultaneidad, es claro que la comprobación de la falta mediante una previa investigación, permite entender que para llegar al despido, se necesitó de un término prudencial para verificar los hechos, antes de llamar a descargos al demandante, con lo cual se cumple la inmediatez entre la falta y la terminación del contrato de trabajo que ligó a las partes; pues lo sucedido ameritaba esclarecer preliminarmente varias situaciones, a través de la averiguación y recolección de las pruebas pertinentes, cuya investigación y pasos que se siguieron se muestran moderados, máxime que como quedó reseñado después de la diligencia de descargos, se adelantaron otras actuaciones necesarias para la determinación de la falta e incluso hubo una etapa de negociación con el trabajador a fin de obtener un retiro conciliado.”</i></p> <p>De esta forma, hasta el momento, la determinación del término razonable que debe transcurrir entre la comisión de la falta y la sanción se ha realizado en cada caso concreto, dependiendo de sus particularidades, siendo fundamental que dicho término se establezca en la ley para brindar seguridad jurídica a las partes.</p> <p>- En el numeral 2 se incluye parte del procedimiento actualmente establecido en el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual no puede perderse ya que garantiza que, cuando el trabajador formula sus descargos de forma verbal, puede ser asesorado por dos representantes del sindicato al que se encuentre afiliado.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 108 N.º 16 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 108. <i>Contenido.</i> El Reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:</p> <p>16. Escala de faltas y procedimientos para su comprobación conforme el artículo 115; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el numeral 16 del artículo del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 108. Contenido. El Reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:</p> <p>16. Escala de faltas, graduación de la gravedad y procedimientos para su comprobación conforme el artículo 115; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas.</p>	<p>Teniendo en cuenta las consideraciones establecidas en precedencia, para garantizar el principio de legalidad y de proporcionalidad, se incluyen, dentro de las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, la graduación de la gravedad de las faltas.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

9. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones**, conforme al texto que se anexa.

De los honorables Congresistas,



10. TEXTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 071 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 111. Sanciones disciplinarias. *Las sanciones disciplinarias consistirán en llamado de atención verbal, llamado de atención escrito con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multa o despido disciplinario.*

Parágrafo 1º. *En el contrato individual de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo y/o el laudo arbitral podrán preverse otro tipo de sanciones siempre y cuando no sean más graves que las contempladas en el Código Sustantivo de Trabajo.*

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 111A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 111A. Culpabilidad. *Para procesos disciplinarios en materia laboral, se proscribe toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo serán sancionables cuando el trabajador incurre en ellas a título de dolo o culpa.*

Se entenderá por dolo la intención y el deseo por parte del trabajador de incurrir en una conducta reprochable a la luz del presente código, contrato individual de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo y/o el laudo arbitral.

Se entenderá por culpa cuando el trabajador incurre por faltar el deber de cuidado, negligencia, imprudencia o impericia en una conducta reprochable a la luz del presente código, contrato individual de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo y/o el laudo arbitral.

Parágrafo 1º. *Las faltas podrán ser leves, graves o gravísimas. En la graduación de la gravedad de la falta deberán tenerse en cuenta:*

I) *la jerarquía del cargo desempeñado por el trabajador;*

II) *las consecuencias que la falta tuvo para el empleador;*

III) *las especiales características de la labor encomendada, la antigüedad del trabajador;*

IV) *sus antecedentes;*

V) *y la naturaleza de la infracción.*

En todo caso, la sanción disciplinaria en materia laboral debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y a la culpabilidad.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 112 A. Despido disciplinario. *El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador en caso en que el trabajador haya incurrido, de forma gravísima y dolosa, en las causales establecidas en el artículo 62 literal A, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.*

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 115. Procedimiento para sanciones. *Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:*

1. *Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar, por escrito, una comunicación formal, informando la apertura del proceso disciplinario, a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción. Dicha comunicación contendrá:*

a. *La formulación de los cargos imputados, en la cual constarán de manera clara y precisa las conductas presuntamente cometidas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.*

b. *Todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.*

2. *Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la comunicación, mediante la cual se da apertura al proceso disciplinario, el acusado podrá formular sus descargos, de manera oral o escrita, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar*

sus descargos. En caso en que la formulación de descargos se realice de forma verbal, el trabajador podrá estar acompañado de dos representantes del sindicato al que pertenezca para que le asesoren.

3. *Dentro de los tres (3) días siguientes a la formulación de descargos, el empleador debe emitir un pronunciamiento definitivo, por escrito, respecto a la comisión de la falta y la sanción a asignar, mediante un acto motivado, congruente y proporcional.*

4. *Dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del pronunciamiento definitivo por parte del empleador, el trabajador podrá controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones, ya sea el recurso de apelación ante el superior jerárquico de aquel que impone la sanción o en ausencia de este, el recurso de reposición. Estos recursos no serán requisito de procedibilidad ante la jurisdicción ordinaria laboral.*

No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga omitiendo este trámite.

Parágrafo. *El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.*

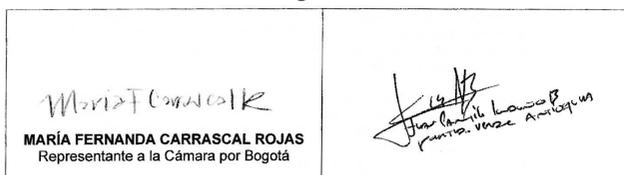
Artículo 6°. Modifíquese el numeral 16 del artículo 108 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 108. Contenido. *El Reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:*

16. *Escala de faltas, graduación de la gravedad y procedimientos para su comprobación conforme el artículo 115; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas.*

Artículo 7°. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



11. REFERENCIAS.

Congreso de la República (2022). Exposición de motivos Proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara. Bogotá.

Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-299 de 1998, Sala Plena. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá.

Corte Constitucional. (1998). Sentencia T-433 de 1998, Sala Primera de Revisión. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá.

Corte Constitucional. Sentencia T-470 de 1999 [M. P. José Gregorio Hernández Galindo]. Bogotá.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia T-170 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia T-470 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia T-605 de 1999, Sala segunda de revisión. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá.

Corte Constitucional. (2000). Sentencia T-944 de 2000, Sala Sexta de Revisión. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá.

Corte Constitucional. (2000). Sentencia T-546 de 2000, Sala Octava de Revisión. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá.

Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-917 de 2006, Sala Tercera de Revisión. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.

Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-385 de 2006, Sala Novena de Revisión. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-593 de 2014, Sala Plena. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá.

Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-1034. M. P. Humberto Sierra Porto. Bogotá.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-555. M. P. Marco Gerardo Monroy. Bogotá.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia T-1102. M. P. Jaime Araújo Rentería. Bogotá.

Corte Constitucional. (2007). Sentencia T-330. M. P. Marco Gerardo Monroy. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (1992). Sala de Casación Laboral. Proceso 5127. M. P. Manuel Enrique Daza Álvarez. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (2005). Sala de Casación Laboral. Proceso 23508. M. P. Francisco Javier Ricaurte Gómez. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (2015). Sala de Casación Laboral. Proceso 40607. M. P. Luis Gabriel Miranda Buelvas. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (2016). Sala de Casación Laboral. Proceso 47346. M. P. Jorge Mauricio Burgos Ruiz. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (2020). Sala de Casación Laboral. Proceso 53676. M. P. Ómar Ángel Mejía Amador. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (2018). Sala de Casación Laboral. Proceso 61157. M. P. Martín Emilio Beltrán. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia. (2019). Sala de Casación Laboral. Proceso 62078. M. P. Martín Emilio Beltrán. Bogotá.

Montenegro-Timón, J. D. (2018). El debido proceso disciplinario laboral. Diazgranados-Quimbaya, LA, Vallecilla-Baena, LF, Diazgranados-Quimbaya CM, Gómez-Escobar, S., Montenegro-Timón, JD, Almanza-Junco, JE (2018).

Derecho Laboral en Colombia. (LA Diazgranados-Quimbaya, & EA Perafán-del Campo, Eds.). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

Toyama, J. (2003). El despido disciplinario en el Perú. Ius la Revista N° 38, 120-154.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 158. Obtenido de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106
DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes” o “Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes”.

Bogotá, D. C., septiembre de 2022

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 106 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes” o “Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 3 de agosto de 2022 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de ley número 106 de 2022, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 962 de 2022. La iniciativa tiene como autores a los Congresistas Héctor David Chaparro, Germán Rogelio Rozo, Hugo Alfonso Archila, Carlos Felipe Quintero.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara se nombraron los ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa al Honorable Representante Héctor David Chaparro (coordinador) y al Honorable Representante Víctor Manuel Salcedo. Lo anterior mediante Nota Interna número C.S.C.P.3.7 – 782-22.

1- OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene como antecedente el Proyecto de ley número 160 de 2020 Cámara, 211 de 2021 Senado, que por términos legislativos fue archivado en el Senado de la República. Esta iniciativa contaba con el aval del Gobierno nacional.

Tiene como objeto establecer el marco normativo para que los trabajadores independientes por cuenta propia que tienen contratos de prestación de servicios, los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u

operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, deban efectuar retención de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral; tengan la seguridad jurídica para realizar sus aportes, en lo que refiere al monto, base ingreso de cotización y oportunidad para hacerlo.

Lo anterior con el fin de cumplir los fallos de la Corte Constitucional, Sentencia C-219 del 2019 y C-068 del 2020, que declararon inconstitucionales las Leyes 1753 del 2015 y 1955 del 2019, por desconocer el principio de unidad de materia.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Medios de comunicación pusieron de presente el limbo jurídico que se puede generar por el fenecimiento del plazo que estableció la Corte Constitucional para que el Congreso de la República legisle sobre el objeto de esta iniciativa. Al respecto el medio digital *Ámbito Jurídico* describió la problemática en un artículo de prensa publicado en su página virtual el 28 de julio de 2022, señalando que:

“La Sentencia C-068 del 19 de febrero de 2020 declaró la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, por desconocer el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. Esta normativa fue importante, pues trajo como avances, entre otros, los sistemas de presunción de costos para el gremio transportista y los demás trabajadores independientes, desarrollados en las Resoluciones 1400 de 2019 y 209 de 2020, expedidos por la UGPP, respectivamente. Sin embargo, esta reglamentación, entre otras cosas, dejó de tener efecto el 1º de julio de 2022, dado que, por un lado, el término de dos legislaturas siguientes a la publicación de la sentencia otorgado por la Corte Constitucional se cumplió el pasado 21 de junio de 2022, y por el otro, como los periodos fiscales en seguridad social son mensuales y la aplicación de la ley tributaria se efectúa a partir del periodo siguiente a su vigencia, de acuerdo con los artículos 338 y 363 de la Constitución, el antiguo marco de cotización en la base gravable para los trabajadores independientes volvería a regir a partir del mes de julio”¹.

Ante esta situación, resulta fundamental establecer las reglas que contenían las leyes que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional con el objetivo de garantizar condiciones dignas y justas para la cotización al sistema de seguridad social de cerca de 12 millones de colombianos en calidad de trabajadores independientes y contratistas, según la nota de prensa mencionada.

¹ Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/inminente-caos-legal-en-cotizaciones-de-trabajadores-independientes-contratistas>

Es que justamente la seguridad social en Colombia ha tenido un desarrollo que sustenta la necesidad de esta iniciativa. Ha dicho la Corte Constitucional sobre el derecho a la seguridad social, en la Sentencia T 192 de 2019 presenta la forma como este derecho ha adquirido el carácter de fundamental, su relación directa con la dignidad humana y las formas de garantizar este derecho, para esto la corporación tomando los argumentos de diferentes sentencias realiza un recuento de los principales postulados en la materia.

Inicialmente, este derecho fue considerado por esta Corporación como de carácter meramente prestacional y solo fue entendido como un derecho fundamental en la medida en que se concretara en una garantía de aplicación inmediata, como cuando, en aplicación de la tesis de la conexidad, se evidenciaba que su vulneración se materializaba en una afrenta contra el derecho a la vida o a la integridad personal (Sentencia T 192 de 2019).

La Corte Constitucional en Sentencia T-742 de 2008, señaló que por su relación intrínseca con la dignidad humana:

“la seguridad social es un verdadero derecho fundamental autónomo –calificado como “derecho irrenunciable” según el inciso 2° del artículo 48 constitucional; consagrado como “derecho de toda persona” de acuerdo al artículo 9° del PIDESC, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad; y, finalmente, definido como “derecho humano” por parte del CDESC en la Observación General número 19-” (Sentencia T-742 de 2008).

Argumento reiterado en la Sentencia C-1141 de 2008:

“[E]l derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría *ius fundamental* íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos” (Sentencia C-1141 de 2008).

A su vez la Corporación de manera diáfana explica la forma como se garantiza este derecho.

La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, estipuló que el SGSSS cubre a todos los residentes en el país y, por lo tanto, todas las personas tienen la posibilidad de participar en él; unos en su condición de (i) afiliados al régimen contributivo, otros como (ii) afiliados al régimen subsidiado. Los primeros 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. Los segundos son las personas sin capacidad de pago para cotizar al sistema; se trata de la población más pobre y vulnerable del país a la que se le subsidia su participación en el SGSSS.

Además de estos dos tipos de participantes del SGSSS, el Legislador también ha regulado la atención en salud de un tercer grupo: la población pobre no asegurada que no se encuentra afiliada ni al régimen contributivo ni al subsidiado, y que carece de medios de pago para sufragar los servicios de salud, quienes mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado. (Sentencia T 192 de 2019).

De otra parte, la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la seguridad social ha manifestado:

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra:

1. la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;
2. gastos excesivos de atención de salud; y
3. un apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

La seguridad social desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social. (ONU. S.F.)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General número 19 sobre el derecho a la seguridad social ha manifestado que los Estados Partes deben tomar medidas efectivas las cuales no podrán ser restrictivas y garantizar un disfrute mínimo del derecho, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en:

a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.

b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.

5. También son aceptables otras formas de seguridad social, en particular: a) los planes privados y b) las medidas de autoayuda u otras medidas, como los planes comunitarios o los planes de asistencia mutua. Cualquiera que sea el sistema elegido, debe respetar los elementos esenciales del derecho a la seguridad social y, en ese sentido, deben ser considerados como planes que contribuyen a la seguridad social y por consiguiente deberán estar amparados por los Estados, de conformidad con la presente observación general. (Consejo Económico y Social, 2007, p. 2).

Lo anterior permite concluir que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, irrenunciable que presenta una relación directa con la dignidad humana, para lo cual el Estado debe establecer garantías materiales y legales que permita conocer con certeza las condiciones bajo las cuales las personas deben realizar sus aportes.

3. CONCEPTOS

Frente a una solicitud elevada al Gobierno nacional, se recibieron los siguientes conceptos:

3.1. Ministerio del Trabajo:

El Ministerio del Trabajo en oficio con radicado 08SE2022200000000042190 del 6 de septiembre de 2022, manifestó que considera **CONVENIENTE** esta iniciativa para “establecer el marco normativo de los trabajadores independientes ante el vacío legal que hoy existe”.

Sugieren incluir definiciones detalladas en lo que se entiende por independiente con contrato de prestación de servicios personales e independiente con contrato distinto a prestación de servicios personales. Sugieren determinar el ingreso que compone, su base de cotización a los subsistemas de seguridad social y el procedimiento para cotizar cuando se reciben varios ingresos. Asimismo, solicitan desarrollar el contenido del artículo que se refiere a la retención de los aportes.

Finalmente, consideran pertinente precisar que los aportes se deben girar al Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) y que el competente de realizar la retención o el giro de los aportes debe reportar a través del PILA las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato.

3.2. Ministerio de Hacienda:

Frente a una solicitud de imprimir mensaje de urgencia a esta iniciativa, mediante Oficio con Radicado 2-2022-038450 del 30 de agosto de 2022, esa Cartera manifiesta que se encuentra en trámite el Proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara - 131 de 2022 que contiene una medida similar a la de este proyecto.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
“Por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes” o “Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes”.	“Por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes”.	Se ajusta la redacción del título para que sea más preciso.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen de Ingreso Base de Cotización (IBC) en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, deban efectuar retención de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. Asimismo, se establece en cabeza del Gobierno nacional, de manera coordinada con las entidades territoriales el deber de diseñar una política pública para reducir el abuso de la vinculación de personas bajo esta modalidad de contrato.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen de Ingreso Base de Cotización (IBC) para el pago de los aportes que hacen los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral.	Se modifica y simplifica la redacción del objeto del proyecto conforme a los comentarios hechos por parte del Ministerio del Trabajo.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 2°. Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto al Valor Agregado (IVA):</p> <p>Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia:</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo:</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.</p> <p>No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos:</p> <p>Parágrafo 2°. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago:</p> <p>Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la ley.</p> <p>A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 119 de la presente ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020</p>	<p>Artículo 2°. Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.</p> <p><u>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, es decir, quienes reciben honorarios por servicios de carácter personal, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</u></p> <p><u>Los independientes por cuenta propia que realizan una actividad económica bajo su propia cuenta y riesgo y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (s.m.m.l.v.) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los ingresos efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA. Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</u></p> <p><u>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos. No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°. Para cada una de las clases de trabajadores independientes de que trata este artículo el Gobierno nacional determinará el ingreso que compone la base de cotización a los subsistemas de seguridad social y el procedimiento para hacerlo.</u></p> <p><u>Parágrafo 4°. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia de esta ley el procedimiento para el pago de los aportes en periodos que resulten inferiores a un mes.</u></p>	<p>De acuerdo con los comentarios recibidos por parte del Ministerio del Trabajo Se sustituye el artículo para tomar la norma que fue declarada inexecutable de la Ley 1955 de 2019 y además armonizarla con el artículo que está incluido en el Proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara - 131 de 2022 Senado, incluyendo además las recomendaciones allegadas por la Cartera del trabajo.</p> <p>De acuerdo con la UGPP, las clases de trabajador independientes son²:</p> <p>Independiente con contrato de prestación de servicios personales: persona que recibe honorarios por servicios de carácter personal.</p> <p>Independiente con contratos diferentes a prestación de servicios personales: persona que celebra otro tipo de contratos. Ejemplos: obras civiles, suministros, insumos, entre otros.</p> <p>Independiente por cuenta propia: persona que realiza una actividad económica bajo su propia cuenta y riesgo. Ejemplo: comerciantes.</p> <p>Independiente rentista de capital: persona que recibe ingresos de arriendos, dividendos, utilidades, entre otros.</p>
<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su <u>publicación</u> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se realiza un ajuste de numeración y de precisión.</p>

² <https://www.ugpp.gov.co/Trabajadores-independientes#:~:text=Independiente%20por%20cuenta%20propia%3A%20persona,dividendos%2C%20utilidades%2C%20entre%20otros.>

Los ajustes hechos corresponden a modificaciones de redacción y precisión del título y el objeto del proyecto, así como la inclusión de observaciones hechas por el Ministerio de Trabajo en el artículo segundo.

5. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista

tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

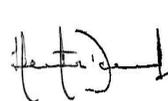
f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos.

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 106 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.**

Atentamente,



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



VÍCTOR MANUEL SALCEDO
Representante a la Cámara
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen de Ingreso Base de Cotización (IBC) para el pago de los aportes que hacen los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Artículo 2º. Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, es decir, quienes reciben honorarios por servicios de carácter personal, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.

Los independientes por cuenta propia que realizan una actividad económica bajo su propia cuenta y riesgo y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (s.m.l.v.) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los ingresos efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA. Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

Parágrafo 1º. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos. No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Parágrafo 2º. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


VÍCTOR-MANUEL SALCEDO
Representante a la Cámara
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 161 DE 2021 SENADO - 168 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones.

I. Trámite del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa de la senadora Paola Andrea Holguín Moreno y el honorable representante a la Cámara por el departamento de Antioquia Juan Fernando Espinal, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 18 de agosto de 2021, asignándole el número 161 de 2021 Senado y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1102.

En sesión ordinaria celebrada el día 27 de octubre de 2021, la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República aprobó en primer debate el proyecto de la referencia. Igualmente, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el día 16 de agosto de 2022.

II. Acerca del municipio de Abejorral, Antioquia y su fundación



El municipio de Abejorral posee una extensión de 497 kilómetros cuadrados, conformado por 67 veredas, 2 corregimientos (Pantanillo y El Guaico) y una población de 20.367 habitantes.

A tan solo 84 kilómetros de Medellín, el municipio hace parte de la subregión Oriente del departamento de Antioquia. Por el norte limita con los municipios de Montebello, La Ceja y la Unión, con los municipios de Sonsón y el Carmen de Viboral por el este, con el departamento de Caldas por el sur y con los municipios de Santa Bárbara y Montebello por el oeste.

Las tierras donde hoy se encuentra el municipio de Abejorral tienen una historia de larga data en la que se han evidenciado diferentes procesos de asentamiento social, ellas permanecieron lejos de los procesos de colonización hasta entrado el Siglo XVIII donde inicia la expansión poblacional en la segunda mitad de ese siglo. En este tiempo don Felipe de Villegas y Córdoba emprendió trabajos de minería en las tierras de las que luego harían parte Abejorral y obtuvo su concesión en 1763¹, durante el auge de la minería de aluvión esta fue conocida como la *Concesión Villegas*².

Durante estos mismos años se extiende la salida de personas pobres de poblados como Marinilla y Rionegro, quienes buscaban tierras baldías, es decir, vastos territorios sin aprovechamiento comercial, agrícola o ganadero para asentarse y encontrar un lugar para hacer casa y criar familia.

La Cuchilla de Los Paraguas y los Altos La Tolda, del Patio y El Silencio fueron los sitios que aquellas personas eligieron para ubicarse y en 1787 se habían establecido en gran parte de los territorios al sur del río Buey, *“Comenzaron instalándose en pequeños grupos, como tantos otros de mineros-“mazamorreros” que lavaban oro en las quebradas y ríos de la región (el Piedras, el Pantanillo, el Buey, el Aures, la quebrada de Yeguas y otras menores), al mismo tiempo sembraban maíz para alimentarse. Es probable que también criaran cerdos para sus propias demandas de carnes y para vender en la ya poblada región del oriente”*³.

Luego de haberse establecido iniciaron los trámites para la petición del título de las tierras

comprendidas *“desde la cordillera que divide las aguas de la quebrada las Yeguas y el río Aures para arriba”*⁴. Esta petición se basó en la intención comunitaria de tener allí fincas y cultivos y de explotar las minas que se encontrasen.

El Gobernador de la provincia, Francisco Baraya, aceptó la petición y concedió la tierra a los colonos *“no a persona por persona sino a la comunidad de ellos que en este caso era la titular del derecho al uso de la tierra, y fundándose no en su simple solicitud, sino en el hecho de que los solicitantes habían colonizado y dado valor a la tierra y habitaban en ella”*⁵.

Como se evidencia entonces, las tierras que hoy constituyen Abejorral tuvieron dos tipos de poblamiento inicial, el minero terrateniente y el campesino mazamorrero y agricultor, esta combinación de poblaciones hizo que más tarde don Felipe de Villegas y Córdoba se asociara con José Antonio Villegas, uno de sus hijos, para ampliar los trabajos en la quebrada las Yeguas y el río Buey y les concediera a los campesinos, establecidos allí, la posibilidad de seguir habitando esos territorios a cambio de su trabajo en la minería y cosechas para su alimentación.

Así, lo que hoy es Abejorral termina siendo el resultado del proceso de colonización emprendido por descendientes de pobladores de Rionegro y Marinilla quienes, en su búsqueda de tierras de estancia y cultivo, iniciaron el recorrido desde el Valle de San Nicolás y de allí emprendieron lo que actualmente se conoce como la Colonización del Sur de Antioquia que dio origen a varias poblaciones.

En medio de esta transformación de poblamiento y uso de tierras se desarrolla otro proceso a nivel nacional, la Independencia, en este, se proclamaron algunas leyes que afectaron directamente las posesiones de quienes tenían concesiones de tierras dado que se les exigía tenerlas en uso total o se daría su pérdida, dado esto, José Antonio Villegas decide donar las tierras para hacer un poblado, ya no al lado de las minas sino en un sitio más alto y con vientos más saludables, es así como se reparten los solares de manera notarial en el lugar donde hoy se encuentra el municipio.

Con esta repartición, se da por sentada la creación del pueblo de Nuestra Señora del Carmen de Abejorral el 15 de enero de 1811 fecha que ha sido fijada, como la de creación de Abejorral, este día don José Antonio Villegas, suscribió el acta de donación, fundación y repartición de terrenos.

Un año más tarde, en 1812 se crea el Distrito Parroquial de Nuestra Señora del Carmen de Abejorral, en 1814 se erige como municipio con el nombre de Mesenia, y poco después adquiriría

¹ Los linderos de la Concesión eran los siguientes: *“el río Piedras, de él abajo hasta sus cabeceras y de éstas cortando derecho a la cabecera del río Buey y de éstas cortando por derecera a las del río Arma, él abajo hasta encuentros del río Buey”* territorio del actual de Abejorral y parte de Sonsón”. Rodrigo Campuzano Cuartas, “Fundaciones de Yarumal, Sonsón, San Carlos y Amagá”. Tesis para obtener título de Historiador, Universidad de Antioquia, Medellín, 1985, p. 164.

² Sobre las concesiones, el auge de la minería y las redes familiares, Véase: María Teresa Uribe de Hincapié y Jesús María Álvarez, *Raíces del poder regional: el caso antioqueño*, Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1998.

³ Gabriel Poveda Ramos, *Historia Económica de Antioquia*, Medellín: Ediciones Autores Antioqueños, 1988, p. 73.

⁴ Parte del territorio que hoy pertenece a la jurisdicción de Abejorral. Rodrigo Campuzano Cuartas, “Fundaciones de Yarumal, Sonsón, San Carlos y Amagá”, p. 187.

⁵ Gabriel Poveda Ramos, *Historia Económica de Antioquia*, p. 74.

su nombre actual, Abejorral, cuyo origen fue dado por sus colonizadores iniciales quienes, se dice, que usaban dulce de panal para sus alimentos y se cree que por esta razón fueron atacados por abejorros abundantes en las orillas de la quebrada Las Yeguas. Esta localidad también se llamó Sitio de Nuestra Señora del Carmen y Santa Catalina de Abejorral.

Abejorral nace en el centro de lo que hoy se conoce históricamente como Antioquia la Grande, es decir, cuando el territorio antioqueño también cubría los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío. Esta ubicación le dio al poblado una categoría especial a lo largo del Siglo XIX e inicios del Siglo XX.

Abejorral, como el lugar intermedio, creció en importancia como punto estratégico para la salvaguardia de los intereses territoriales, económicos y políticos en las poblaciones del sur de Antioquia. Del mismo modo, el municipio era receptor de todo tipo de información y correspondencia procedente de Aguadas, Salamina, Pácora, Neira, Manizales entre otras, con el propósito de ser comunicada a sus destinos en los lugares a los que, por la distancia, era imposible el envío de emisarios directos.

La agitada vida administrativa y comercial de Abejorral se mantuvo desde el siglo XIX hasta la creación del departamento de Caldas en 1905 a través de las tres rutas que atravesaban el distrito *“El antiguo camino a Popayán que pasaba por el occidente del distrito, en un tramo aproximado de unos 15 kilómetros; el de Vallejuelos que tocaba tierras abejorraleñas por el noreste y la vía del camino estatal, como fue conocida en la segunda mitad del siglo XIX, que atravesaba el territorio abejorraleño de norte a sur y entraba a su cabecera”*⁶.

Debido a este cambio político-administrativo, los administradores abejorraleños decidieron buscar nuevas formas de mantener la importancia de la localidad, ya no como punto de conexión con el sur, sino como sede de la administración de hacienda y justicia de sus vecinos antioqueños, objetivo que se logró al instalarse allí el Circuito Judicial y Administrativo, gracias a la experiencia administrativa de las autoridades abejorraleñas y a los contactos municipales en la Gobernación del nuevo departamento de Caldas⁷.

Con cambios como el cierre de la aduana y la disminución de tránsito comercial y de comunicaciones desde el sur hacia la capital, enfrentados por los administradores de Abejorral en 1905, era presumible que la población hubiese reaccionado al cambio en la división territorial con el abandono paulatino de sus vínculos, sin embargo, las relaciones sociales y familiares que se habían formado entre las gentes de la frontera sur durante la construcción de las rutas colonizadoras, se mantuvieron por un tiempo más amplio en el que no se tuvo en cuenta la nueva distribución político-administrativa, solo se notaron

algunas variaciones inmediatas en el aspecto comercial, debido a la creación de fletes para el paso de productos y mercancías por el río Arma, que era ahora el límite entre los departamentos de Antioquia y Caldas.

A partir de 1905 Abejorral ha venido manteniendo estos vínculos y ha seguido siendo cuna de personajes de renombre en las ciencias, las leyes y las artes a nivel nacional lo que ha dado origen a las más diversas formas de expresión cultural que los hermanan con muchas poblaciones y ciudades más allá de sus fronteras.

Todas estas razones históricas han hecho del municipio lo que hoy es y permiten que la historia sea reconocida aun hoy a nivel nacional, por esto es significativo resaltar sus inicios como localidad y su trayectoria como parte importante del territorio nacional.

Hoy en día el municipio de Abejorral cuenta con un 65% de habitantes en la zona rural lo que lo convierte en un territorio en su mayor parte campesino; de igual manera, la diversidad de climas que tiene el municipio, permite que la oferta en alimentos sea amplia. Cultivos como maíz, frijol, plátano, cacao, tomate, frutales como aguacate, mango, mandarina, guanábana, granadilla, etc., son sembrados y cosechados en el municipio y muchos de estos productos son tipo exportación.

En el primer renglón de la economía abejorraleña se ubica el café. Abejorral es el principal productor en el Oriente antioqueño con 3.556 hectáreas en producción.

La ganadería de leche produce alrededor de 60.000 litros por día, cuenta con 36.000 hectáreas en pastos y se ubica en el segundo renglón de la economía local.

Abejorral es el cuarto municipio en Antioquia con mayor cantidad de predios certificados en buenas prácticas agrícolas en aguacate tipo exportación, siendo este el tercer renglón de la economía. La floricultura también hace parte de la economía de Abejorral, generando mejores condiciones de vida a la población.

I. RECONOCIMIENTO A ESTEBAN JARAMILLO GUTIÉRREZ

Personaje ilustre de Abejorral:



⁶ Iván Santiago Londoño Osorio. “Abejorral, caminos y vida cotidiana. 1850-1905”, p. 9.

⁷ El Gobernador de Caldas era Alejandro Gutiérrez Arango oriundo de Abejorral.

Con el fin de homenajear a la población del municipio de Abejorral, se rinde sentido reconocimiento al doctor Jesús María Esteban Jaramillo Gutiérrez como personaje ilustre oriundo de esta tierra.

Habiendo nacido el 2 de septiembre de 1874, el economista, político y abogado fue un pilar fundamental en el desarrollo del país. Miembro del partido Conservador, fue juez en Abejorral y Fredonia, magistrado de la Corte Suprema, gobernador de Antioquia y ministro de diferentes carteras.

Entre 1922 y 1926 formó parte del equipo que asesoró al Gobierno de turno en cabeza de Pedro Nel Ospina, creando entidades que han permanecido en el tiempo como el Banco de la República, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Bancaria.

Siendo coordinador de la “*Misión Kemmerer*” analizó la realidad económica de nuestro país, concertando entre las cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos la necesidad de consolidar la moneda colombiana y crear esos entes que se encargarían de regular y proteger a las entidades financieras y a sus consumidores y con ellas generando una seguridad a los compradores de acciones en los bancos que depositaban allí sus ahorros.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En medio de la celebración de los 210 años de vida municipal se aúnan esfuerzos para emprender obras de desarrollo que se hacen necesarias y urgentes en esta época para que la población continúe con su camino de progreso; como el proyecto de recuperación de vías urbanas.

La actividad económica en las veredas es netamente agrícola e históricamente el municipio de Abejorral ha adolecido de un lugar con las condiciones de infraestructura necesarias para la comercialización de productos agrícolas cultivados en su territorio, que permitan a la comunidad tener un intercambio en la cadena de producción y comercialización.

La comercialización de productos, el transporte de personas y animales, además del movimiento interno del municipio, se encuentra limitado por las condiciones en las que se encuentran las vías alternativas (transversales) del centro histórico.

Es pertinente expresar que las vías que se pretenden intervenir no han sido modificadas anteriormente lo que comprende un tema de inclusión de las calles del municipio, con regalías regionales se realizará la pavimentación de un (1) km, adicionándole los dos (2) km del presente proyecto para que quede pavimentada el 100% de la malla vial urbana.

El proyecto comprende 20 calles en su totalidad urbanas, aproximadamente son dos (2) kilómetros a intervenir, con una inversión de \$5.100.000.000 de pesos moneda corriente.

- Carrera 51 entre la calle 56 (Nariño). Salida de Abejorral hacia la Ceja, Medellín.
- Calle 55 (Antioquia) entre carrera 50 y carrera 51.
- Calle 55 (Antioquia) entre carrera 51 y carrera 52. Sector la 80.
- Calle 54 (San Miguel) entre carrera 50 y carrera 51. Comunica hacia el popal.

- Calle 55 (San Miguel) entre carrera 51 (Medellín) y carrera 52 (San Vicente). Comunica con el sector Calibio.

- Calle 53 (Santa Ana) entre Carrera 49 (Junín) y carrera 50 (Villegas). Comunica con el sector Chachafruto.

- Calle 53 (Santa Ana) entre carrera 52 (San Vicente) y carrera 53 (Calibio). Comunica con el sector Calibio.

- Calle 53 (Santa Ana) entre carrera 53 (Calibio) y carrera 54 (Boyacá). Vía desde Abejorral hacia Sonsón, corregimiento de Pantanillo.

- Calle 53 (Santuario) entre carrera 49 (Junín) y carrera 50 (Villegas). Vía hacia el centro.

- Calle 53 (Santuario) entre carrera 51 (Medellín) y carrera 52 (San Vicente).

- Calle 53 (Santuario) entre carrera 52 (San Vicente) y carrera 53 (Calibio).

- Calle 53 (Santuario) entre carrera 53 (Calibio) y carrera 54 (Boyacá). Vía hacia la montaña, Sonsón, corregimiento Pantanillo.

- Calle 50 (Comercio) entre carrera 51 (Medellín) y carrera 52 (San Vicente). Pasaje comercial.

- Calle 50 (Comercio) entre carrera 52 (San Vicente) y carrera 53 (Calibio).

- Calle 50 (Comercio) entre carrera 53 (Calibio) y carrera 54. Comunica con otros municipios.

- Calle 50 (Comercio) entre Carrera 55 (Dolores) y carrera 56 (Colombia). Comunica con el sector de los llanos.

- Carrera 55 (Dolores) entre calle 50 (Comercio) y calle 51 (Bolívar).

- Calle 51 (Bolívar) entre carrera 54 (Boyacá) y carrera 55 (Dolores).

- Carrera 49 (Junín) entre calle 48 (Santa Bárbara) y calle 49 (Purima).

- Calle 44 con carrera 57 (Barrio Las Canoas).

III. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL

Competencia del Congreso para aprobar el proyecto y autorizar erogaciones presupuestales.

En lo que respecta a la “*autorización*” que el proyecto confiere al Gobierno nacional para la apropiación de partidas presupuestales necesarias para la realización de las señaladas obras públicas, es claro que se enmarca dentro de las competencias concurrentes del Legislativo y el Ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporarlas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:

La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la Ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01).

“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08).

En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, Sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C-224/2016, C-111/2017).

IV. IMPACTO FISCAL

Como lo bien lo advierte la exposición de motivos del proyecto y lo ya anotado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819, el presente no conlleva impacto fiscal obligatorio que requiera previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta que, se reitera, la presente ley se limita a autorizar al Gobierno nacional para que destine partidas de su presupuesto, con lo cual, las erogaciones que puedan llegar a efectuarse en virtud de lo dispuesto en esta norma responderán finalmente a la autónoma decisión del Ejecutivo, así como a los estudios de factibilidad técnica y económica que en cada caso se deban realizar.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los únicos cambios propuestos son en materia de redacción, así:

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	Comentarios
<p>“Por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>“Por medio del la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Se realiza un ajuste de redacción en la medida en que se trataría de una ley, no de un acto legislativo</p>
<p>Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de la fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, ocurrida el 15 de enero de 1811 y rinde homenaje público a su población.</p>	<p>Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de la fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, ocurrida el 15 de enero de 1811 y rinde homenaje público a su población.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p>Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Abejorral, Antioquia, por ser municipio agrícola, productor de café, maíz, plátano, papa y aguacate, y artesano, por la elaboración de canastas de bejuco, producto tradicional y distintivo de su economía, así como por ser destacada cuna de ilustres personajes de la historia del país, lo que le ha valido el calificativo de “Ciudad de los Cien Señores”.</p>	<p>Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Abejorral, Antioquia, por ser municipio agrícola, productor de café, maíz, plátano, papa y aguacate, y artesano, por la elaboración de canastas de bejuco, producto tradicional y distintivo de su economía, así como por ser destacada cuna de ilustres personajes de la historia del país, lo que le ha valido el calificativo de “Ciudad de los Cien Señores”.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p>Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley, asigne del Presupuesto General las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar unas obras de recuperación de la malla vial del caso urbano del municipio de Abejorral, Antioquia, de acuerdo con las prioridades concertadas con su Alcaldía.</p>	<p>Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley, asigne del Presupuesto General las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar unas obras de recuperación de la malla vial del casco urbano del municipio de Abejorral, Antioquia, de acuerdo con las prioridades concertadas con su Alcaldía.</p>	<p>Se precisa el término “casco” urbano.</p>
<p>Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para celebrar los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Abejorral, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales demande el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los procesos de contratación que se adelanten el desarrollo de la presente ley y, en especial, en desarrollo de los convenios interadministrativos de que trata el presente artículo, se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública. Así mismo, en cuanto sea procedente, se deberá utilizar el pliego tipo.</p>	<p>Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para celebrar los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Abejorral, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales que demande el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los procesos de contratación que se adelanten en el desarrollo de la presente ley y, en especial, en desarrollo de los convenios interadministrativos de que trata el presente artículo, se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública. Así mismo, en cuanto sea procedente, se deberá utilizar el pliego tipo.</p>	<p>Se realizan ajustes de redacción, para darle mayor sentido a la disposición.</p>
<p>Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Sin cambios.</p>

VI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés en los congresistas para que participen en su trámite, dado su alcance general y abstracto.

Lo anterior, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo congresista para declararse impedido por advertir que de la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

VII. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Segunda de Cámara dar primer debate y aprobar el **Proyecto de ley número 161 de 2021 Senado - 168 de 2022 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo previsto en el pliego de modificaciones.**

De los honorables congresistas,


LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Coordinador Ponente


DAVID ALEJANDRO TORO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Ponente


EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Casanare

personajes de la historia del país, lo que le ha valido el calificativo de “Ciudad de los Cien Señores”.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley, asigne del Presupuesto General las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar unas obras de recuperación de la malla vial del casco urbano del municipio de Abejorral, Antioquia, de acuerdo con las prioridades concertadas con su Alcaldía.

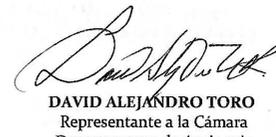
Artículo 4º. Autorícese al Gobierno nacional para celebrar los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Abejorral, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales que demande el cumplimiento de la presente ley.

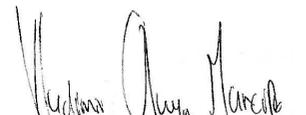
Parágrafo. Los procesos de contratación que se adelanten en el desarrollo de la presente ley y, en especial, en desarrollo de los convenios interadministrativos de que trata el presente artículo, se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública. Así mismo, en cuanto sea procedente, se deberá utilizar el pliego tipo.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Coordinador Ponente


DAVID ALEJANDRO TORO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Ponente


EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Casanare

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2021 SENADO - 168 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de la fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, ocurrida el 15 de enero de 1811 y rinde homenaje público a su población.

Artículo 2º. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Abejorral, Antioquia, por ser municipio agrícola, productor de café, maíz, plátano, papa y aguacate, y artesano, por la elaboración de canastas de bejuco, producto tradicional y distintivo de su economía, así como por ser destacada cuna de ilustres

CONTENIDO

Gaceta número 1173 - Lunes, 3 octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES OFICIOS DE ADHESIÓN

	Págs.
Oficio de adhesión a ponencia segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 098 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 172, 207 y 323 de la Constitución Política de Colombia.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia positiva , pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate del proyecto de ley número 071 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate del proyecto de Ley número 106 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes” o “Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes”.....	15
Informe de ponencia , pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en la cámara de representantes al proyecto de ley número 161 de 2021 Senado - 168 de 2022 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones.....	20