

**Los sindicatos  
y la asignación del  
ingreso en Colombia**

**Un siglo de historia laboral**

María Mercedes Cuéllar

# Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia

Un siglo de historia laboral

Cuéllar López, María Mercedes

Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia: un siglo de historia laboral / María Mercedes Cuéllar. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Asobancaria, Ediciones Uniandes, 2009.

786 p. ; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-695-445-7

1. Sindicalismo -- Aspectos constitucionales -- Colombia 2. Derecho laboral -- Colombia  
3. Derecho a la huelga -- Legislación -- Colombia 4. Política laboral -- Historia -- Colombia  
I. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho II. Asociación Bancaria y de  
Entidades Financieras de Colombia III. Tít.

CDD. 344.0188

SBUA

**Primera edición:** septiembre de 2009

© María Mercedes Cuéllar

© Universidad de los Andes  
Facultad de Derecho  
Dirección: Carrera 1ª No. 18A - 10 Edificio RGC  
Teléfono: 339 4949 - 339 4999. Ext: 2390  
Bogotá D.C., Colombia  
infderec@uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes  
Carrera 1ª. No 19-27. Edificio AU 6  
Bogotá D.C., Colombia  
Teléfono: 339 4949 - 339 4999. Ext: 2133. Fax: Ext. 2158  
<http://libreria.uniandes.edu.co/>  
infeduni@uniandes.edu.co

© Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - Asobancaria  
Dirección: Carrera 9 No. 74 - 08 Piso 9  
Teléfono: 326 6600 Ext. 1120  
Bogotá D.C., Colombia  
phoyos@asobancaria.com

ISBN: 978-958-695-445-7

**Fotografía carátula:** Archivo fotográfico de *El Espectador*

**Corrección de estilo, diseño gráfico  
y pre prensa:** Taller de Edición • Rocca® S.A.  
Transversal 6 No. 27-10, oficina 206, Edificio Antares  
Teléfonos/Fax: 243 2862 - 243 8591  
taller@tallerdeedicion.com  
www.tallerdeedicion.com

**Impresión:** Editorial Kimpres Ltda.  
Calle 19 Sur # 69C - 17 Bogotá D.C.  
PBX: 413 6884 Fax: 290 7539  
info@kimpres.com

IMPRESO EN COLOMBIA – PRINTED IN COLOMBIA

*Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.*

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación, cuyo propósito inicial era cumplir con los requisitos académicos para obtener el grado de Maestría en Derecho en la Universidad de los Andes, debía ser de una extensión del orden de las cuarenta páginas a doble espacio. Pronto, en la medida en que fui ahondando en el proceso, me di cuenta de que para entender el presente era necesario conocer el pasado. Esto es, cómo habíamos llegado a donde estábamos. Esto implicó irme para atrás en el tiempo hasta identificar las primeras normas jurídicas que les reconocieron derechos a los trabajadores, diferentes a las prevalentes a comienzos del siglo XX consistentes en la fijación del salario con base en las reglas del mercado, como ocurre con el precio de cualquier servicio o mercancía.

Para la realización del proyecto que, como anoté, en su versión inicial fue más corto para atender los requerimientos de la Universidad, conté con el apoyo de Helena Alviar, mi directora de tesis, a quien agradezco por haber tenido la paciencia de orientarme durante todo el proceso y por haber dado una estructura a mi gusto por el derecho.

También agradezco a Manuel José Cepeda, Eduardo Monteañe y Miguel Urrutia, a quienes en más de una ocasión consulté cuando enfrentaba callejones sin salida en la interpretación de los hechos.

Así mismo, a Jaime Alberto Gómez, quien me tendió su mano en todo momento, ayudándome en especial a indagar por la motivación de los hechos, y a Álvaro Concha, quien me apoyó en la recopilación de la información estadística, elemento esencial para llevar a buen término el proyecto. Adicionalmente, Patricia Eugenia Hoyos, me prestó su colaboración en la transcripción de los textos, pues a pesar de que ya no se usa sigo escribiendo a mano, y en la búsqueda y ordenamiento del enorme material bibliográfico que me sirvió de soporte durante el estudio. Finalmente, agradezco la

gestión realizada por la Universidad de los Andes en la coordinación del proceso de edición e impresión de este trabajo.

También quiero resaltar las investigaciones sobre el tema desarrolladas por Miguel Urrutia, Francisco Rafael Ostau de Lafont de León, Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas, Marcel Silva Romero, Guillermo González Charry e Ignacio Escobar Uribe y destacar algo que me llamó poderosamente la atención. Esto es que, a pesar de la importancia y trascendencia para un país de la distribución de los ingresos entre capital y trabajo, la mayoría de los estudios del sindicalismo en Colombia se han planteado desde el punto de vista de la izquierda, sin que en el otro extremo del espectro político haya muchos que se hayan ocupado del tema.

Mis más sinceros agradecimientos a todos ustedes.

*María Mercedes*

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIONES</b>	
MIGUEL URRUTIA MONTOYA	11
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ	13
<b>PRÓLOGO</b>	15
HELENA ALVIAR GARCÍA	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	21
<b>PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO I: CONTEXTUALIZACIÓN</b>	27
El papel del sindicalismo: los derechos colectivos	27
• Ángulo político	27
• Ángulo jurídico	30
• Ángulo económico	33
Los derechos individuales	36
<b>CAPÍTULO II: LAS INSTITUCIONES</b>	39
<b>SEGUNDA PARTE: EL PAPEL DEL SINDICALISMO EN COLOMBIA</b>	<b>43</b>
<b>CAPÍTULO I: RESEÑA DEL ANÁLISIS DEL SINDICALISMO</b>	45
<b>CAPÍTULO II: COLOMBIA Y SUS INSTITUCIONES</b>	53
División de poderes, estados de excepción y control de constitucionalidad	54
• Estados de excepción	54
• Objeciones presidenciales	61
• Facultades extraordinarias	63
• Control de constitucionalidad	66
Intervención del Estado en la economía	74

<b>CAPÍTULO III: LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO LABORAL</b>	<b>83</b>
---	-----------

<b>TERCERA PARTE: COLOMBIA Y LA POLÍTICA LABORAL</b>	<b>89</b>
--	-----------

<b>CAPÍTULO I: PRIMER PERÍODO (1900-1958)</b>	<b>93</b>
La transición	93
• Años 1900 a 1930	93
• Años 1930 a 1946	106
• Años 1946 a 1958	137

<b>CAPÍTULO II: SEGUNDO PERÍODO (1958-1989)</b>	<b>161</b>
El acuerdo partidista	161
• Años 1958 a 1968	161
• Años 1974 a 1989	194

<b>CAPÍTULO III: TERCER PERÍODO (1990-2008)</b>	<b>215</b>
Gobierno de César Gaviria: 1990-1994	220
Gobierno de Ernesto Samper: 1994-1998	249
Gobierno de Andrés Pastrana: 1998-2002	252
Gobierno de Álvaro Uribe: 2002-2010	271

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>305</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>315</b>
---------------------	------------

<b>ANEXOS</b>	
Anexo gráfico	329
Anexo normativo	373
Jurisprudencia (incluido en cd)	

# PRESENTACIÓN

MIGUEL URRUTIA MONTOYA  
Profesor de Historia Económica  
Universidad de los Andes  
Mayo de 2009

Hace dos años, María Mercedes Cuéllar, presidenta de la Asociación Bancaria, me invitó a almorzar, creía yo, para discutir temas financieros, pero resultó que su interés era analizar la economía política de los procesos de adopción de la legislación laboral. María Mercedes tenía amplia experiencia en los procesos de toma de decisiones en la política económica, habiendo sido viceministra de Hacienda, directora de Planeación Nacional, ministra de Desarrollo, directora de la Junta del Banco de la República y periodista económica, pero que yo supiera, no había trabajado a fondo el tema laboral. Me confesó que estaba convencida de que los economistas no habían estudiado suficientemente la política laboral, tema que era fundamental para el desarrollo futuro del país, y que iba a escribir su tesis de Maestría en Derecho sobre eso.

Discutimos ese día sus hipótesis, y posteriormente la Facultad de Derecho me nombró en el jurado de la tesis. Ésa fue la versión del presente libro que leí y que comento aquí. El trabajo incluye una discusión muy completa de la legislación laboral durante el siglo XX, y las condiciones políticas y económicas en que se dictaron las leyes, muchas de ellas por estado de sitio. Estas secciones son de gran utilidad para los estudiosos de la historia económica.

El otro tema tratado es la economía política de los procesos que llevaron a esas normas. Por ejemplo, plantea la hipótesis de que a partir de los años cincuenta hubo una transacción entre el Gobierno, los industriales y los sindicatos en la que a cambio de leyes que creaban prestaciones sociales se aceptaron restricciones al derecho colectivo. Ésta es una idea que generara polémica, la cual será útil para quien intervenga en futuras reformas.

Otra discusión que tendrá partidarios y enemigos es que la apertura de la economía, en que ella misma participó desde el Ministerio de Desarrollo, limitó la influencia del sindicalismo. Otra interpretación es que la globalización refuerza los derechos sindicales y la defensa de los sindicalistas como condición para el comercio.

Hay mucho material para discutir en el libro, y aquí sólo pongo unas de las hipótesis interesantes planteadas para abrir el apetito del lector. El volumen es una historia con detalles muy útiles, pero sobre todo un intento interesante de interpretación de cómo las decisiones políticas han afectado el bienestar de los trabajadores a través de la legislación laboral.

Desde que María Mercedes fue mi estudiante he admirado su capacidad analítica y de comunicar claramente sus ideas. Este libro me confirma una vez más esa impresión.

## PRESENTACIÓN

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ  
Decano de la Facultad de Derecho  
Universidad de los Andes  
Junio de 2009

El libro *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral*, que se ofrece al lector, contiene una reflexión profunda de su autora sobre el papel que ha jugado históricamente la organización sindical en la configuración de su propio régimen y en la asignación de recursos de la economía. Llama la atención que a pesar de que el porcentaje de la población sindicalizada no haya sido nunca elevado, su radio de influencia en cambio ha sido relativamente superior. El balance final de la relación capital-trabajo no se ha dado al margen de los procesos de negociación colectiva, con todo y su debilidad, y ha afectado tanto las relaciones individuales como colectivas.

El libro ilustra las estrategias y arreglos que caracterizan cada período histórico, y registra su costo tanto en términos del crecimiento de las organizaciones sindicales como de la economía como un todo. En un primer momento, los arreglos se concentran en el ámbito de las prestaciones sociales de largo plazo –independientemente de que como se analiza en detalle en el trabajo, las provisiones no se realicen con la secuela de efectos deletéreos que en su momento comportará para las empresas y para la economía–, no en el aumento de los salarios. En la década de los sesenta se agota este camino y, en su lugar, cobra importancia la negociación de los incrementos salariales y la estabilidad del contrato de trabajo, lo que más adelante en los setenta se adiciona con pretensiones que apuntan a la actualización del poder adquisitivo de los ingresos laborales y a su participación en la productividad.

Posteriormente, en el marco de la Constitución de 1991, aunque se rescata su ánimo proteccionista de los derechos colectivos, consideraciones ligadas a la superación de los límites a las políticas del pasado que impedían seguir traduciendo conquistas laborales en precios finales más altos, terminan por impactar de manera negativa la fuerza de trabajo, lo que es visible en la progresiva pérdida de la estabilidad laboral y en el surgimiento de sistemas precarios de contratación. La travesía que de manera magistral se hace en cada una de estas etapas

pone de presente cómo a resultados de los arreglos y aparentes conquistas, se reduce como piel de zapa el movimiento sindical, resultado que ni siquiera se mitiga con la intervención del Estado muchas veces funcional a sus intereses por lo menos inmediatos.

La estrategia final consiste en una apelación a la fuerza obligatoria de los tratados y acuerdos internacionales en materia de trabajo y protección del derecho de negociación colectiva, así como a la aplicación de las cláusulas de los tratados de libre comercio que prohíben el “*dumping* social”. En ese último estadio, el papel del Estado como árbitro e instancia modeladora de las relaciones capital-trabajo cede su primacía a la esfera internacional, del mismo modo que la lucha sindical se repliega a demandar el cumplimiento del acumulado histórico del derecho internacional del trabajo, pretensión fuerte que se formula desde una posición débil.

El aporte de María Mercedes Cuéllar a la literatura jurídica colombiana resulta desde todo punto de vista encomiable. Antes de esta obra no se había analizado a propósito de esta temática con tanta profundidad y brillo los aspectos económicos, históricos y jurídicos en su conjunto. El desafío que con sentido constructivo se hace al sindicalismo colombiano, justamente a partir de esas premisas y de su evolución hasta el momento presente, para que participe en la elaboración del Estatuto del Trabajo que hoy ya resulta imprescindible, tiene pleno sentido y deberá estar informado por un sentimiento maduro de justicia y de responsabilidad.

# PRÓLOGO

HELENA ALVIAR GARCÍA

Directora de maestría y doctorado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de los Andes

Julio de 2009

La relación entre el derecho y la economía en Colombia ha pasado por diversas etapas en su historia. Estas relaciones van desde la separación total de las dos disciplinas —entendiendo el derecho como un sistema cerrado de reglas que regulan el comportamiento de la sociedad, y la economía como una ciencia encargada de entender el funcionamiento de la producción y distribución de la riqueza—, pasando por la comprensión de una interrelación entre las dos ramas, caracterizada por la comprensión del derecho como un instrumento para alcanzar objetivos económicos, hasta la interpretación que sostiene que existe una contradicción entre las dos disciplinas, ya sea debido a que la lógica neoclásica debe prevalecer sobre el diseño de la ley y las políticas públicas económicas o debido a que la consideración de la dignidad humana traducida en los derechos fundamentales consiste en un verdadero límite al manejo de las fuerzas productivas y sociales de un país.

Se podría decir que durante diversos momentos históricos han perdurado diferentes interpretaciones de esta relación. Sin embargo, la separación absoluta entre las dos disciplinas ha sido la menos prevalente. Desde el proceso histórico que llamamos la Independencia, el derecho se ha entendido como un instrumento para lograr objetivos económicos: imponer unas reformas anticoloniales a mediados del siglo XIX, estructurar un libre comercio durante el experimento federalista, restablecer el control central del Estado sobre la economía durante la Regeneración, consolidar un Estado moderno durante la República liberal, lograr el desarrollo económico durante los setenta y ochenta y, finalmente, fortalecer el libre mercado con los límites impuestos por la Constitución Política de 1991.

A pesar de haber existido una vinculación estrecha entre derecho y economía, el debate en torno a cuáles son el papel y la importancia que debe revestir cada una de ellas en el diseño de políticas públicas ha sido amplio. De esta forma, durante los primeros treinta años del siglo XX, la Corte Suprema de Justicia, en diversas

sentencias, consideró que sólo por medio de la Ley expedida por el Congreso de la República se podría intervenir en la economía. En este sentido, imponía el sello del legislador por encima de las consideraciones económicas.

La Reforma Constitucional de 1968 comenzó una etapa caracterizada por el fortalecimiento de las razones económicas dentro del ejercicio del papel del Congreso. Desde ese momento y hasta la expedición de la Constitución Política de 1991, cuando se hablaba de intervención del Estado en la economía, el derecho dependía de las justificaciones económicas que lo determinaban. Este refuerzo de la economía se hizo de varias formas, una de las más importantes fue la relevancia que se le otorgó a la planeación y al contenido técnico de la misma.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se hace evidente un nuevo balance de poder entre abogados y economistas, donde las razones económicas pesan y tienen su voz en diferentes artículos constitucionales, pero están limitados por los principios y fundamentos del Estado Social de Derecho.

En el centro de este debate se encuentra el texto de María Mercedes Cuéllar, *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral*. Debido a la profundidad del análisis histórico que desarrolla, al uso de instrumentos de análisis institucional, y a la relevancia estructural y coyuntural del tema tratado, presenta un aporte único y fundamental que desarrolla herramientas tanto para aclarar otros temas característicos del diálogo entre la economía y el derecho, como para avanzar en la comprensión de la evolución legal de los sindicatos y proponer una interpretación económica acerca del fracaso de la política laboral en Colombia.

De esta forma y en primer lugar, el libro constituye una recopilación histórica excepcional para quienes continúen adelantando el análisis jurídico y económico de la evolución de la política laboral en Colombia. A lo largo del texto se encuentran referencias históricas y en la tercera parte se presenta un recuento detallado de las leyes, decretos y sentencias que moldearon la política laboral en Colombia. Debido a la rigurosidad de la descripción, esta tercera parte por sí sola constituye un aporte para académicos y estudiantes interesados en extender el estudio de las fuerzas que determinan la relación entre capital y trabajo.

El recuento histórico se presenta en tres dimensiones: como un análisis de la evolución del derecho laboral a nivel constitucional; de la política laboral como un ejemplo de las transformaciones de la intervención del Estado en la economía; y de la política laboral como una negociación entre diferentes fuerzas políticas que finalmente se cristaliza en transformaciones legales.

En este orden de ideas, el tercer capítulo analiza la evolución del derecho laboral en las diferentes constituciones a lo largo del siglo XX y demuestra cómo se fue configurando históricamente la política sindical. Se parte de la Constitución de 1886 donde los derechos colectivos no estaban expresamente consagrados y encontraban sustento jurídico en el derecho de asociación y en la libertad de escoger profesión u

oficio. Posteriormente, el estudio sigue con el Acto Legislativo No. 1 de 1936, con el que se estableció la protección estatal del trabajo, introduciendo avances importantes en materia laboral como el reconocimiento del derecho a una remuneración adecuada, a condiciones de trabajo favorables, a la estabilidad laboral y a la protección contra el despido injustificado. Así mismo, en relación con los derechos sindicales, la huelga fue elevada a rango constitucional y, de esta forma, salvo en materia de servicios públicos esenciales, ésta no podía ser desconocida por el legislador. Finalmente, se aborda la Constitución Política de 1991 que dio al trabajo un lugar central: así, éste no sólo goza de una especial protección por parte del Estado, sino que además se garantiza su acceso en “condiciones dignas y justas”. En este contexto, se destaca una serie de principios que la Constitución introduce y que ha de orientar al legislador en la expedición del Estatuto de Trabajo; entre éstos sobresalen la remuneración mínima y móvil, la continuidad de la relación laboral y la supremacía de la realidad del contrato sobre las formalidades. En el mismo sentido, la Carta de 1991 constitucionalizó una serie de derechos colectivos de los trabajadores, ya previstos en la legislación, como el derecho a constituir sindicatos y asociaciones sin intervención estatal y la obligación del Estado de promoverlas y capacitarlas como forma de participación democrática; el derecho a la negociación colectiva, sujeta a las excepciones previstas por la Ley; y el derecho a la huelga, garantizado salvo en materia de servicios públicos esenciales. Adicionalmente, la Constitución incorporó al ordenamiento jurídico los Tratados Internacionales de Trabajo, una vez ratificados por el Congreso y revisados por la Corte Constitucional.

Este análisis histórico, desde la perspectiva constitucional, se encuentra complementado por una descripción detallada del contexto institucional dentro del cual se desarrollaron cada una de las reformas legales al derecho laboral colectivo, cuyo hilo conductor es la evolución de la intervención del Estado en la economía.

De acuerdo con la explicación contenida en el texto, en un primer momento que va desde comienzos del siglo XX hasta el inicio del Frente Nacional, el país es el escenario de fuertes enfrentamientos entre los partidos políticos tradicionales. En estas circunstancias, los trabajadores y sus derechos cobran un papel central en la vida política nacional, y las relaciones entre capital y trabajo se desarrollan, hasta 1950, en el marco de un conflicto de intereses.

Según la investigación desarrollada por María Mercedes Cuéllar, bajo la Hegemonía Conservadora (1900-1930), el trabajo es considerado como mercancía y su remuneración queda sometida al libre juego de la oferta y la demanda. Los huelguistas con pretensiones legítimas tenían como única garantía reconocida por el Estado el no ser considerados delincuentes, y la legislación para entonces vigente en materia laboral estaba encaminada a evitar las huelgas, no a fomentarlas. Así, se promueven paralelamente la concesión de prerrogativas sociales y la limitación de la huelga, haciendo uso inclusive de la represión violenta. Los conflictos sociales

derivados de esta postura llevan a la pérdida del poder para el Partido Conservador en las elecciones de 1930, y a la consecuente victoria liberal ampliamente apoyada por las clases trabajadoras.

La autora pasa a describir las características fundamentales de los enfrentamientos entre trabajadores y patronos, así como su traducción dentro del debate partidista durante el Frente Nacional.

El libro contiene, además, un análisis juicioso desde el punto de vista histórico, político e institucional de lo que sucedió una vez terminado el Frente Nacional, representado esto por las diferentes reformas sindicales de los gobiernos hasta nuestros días, en las que el eje fundamental de las transformaciones en la política está constituido por los antecedentes de la Constitución de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de la misma.

Metodológicamente, el texto presenta la economía institucional como una herramienta de análisis excepcionalmente adecuada para interpretar y analizar la relación entre el derecho y la economía, y la relevancia de esta relación en la comprensión del desarrollo económico. En palabras de la autora:

El desarrollo de los países no es independiente de sus instituciones formales o informales, ni de las organizaciones que se forman al amparo de éstas, —como es el caso, entre otros, de los sindicatos, gremios de producción, partidos políticos e Iglesia— ni de los mecanismos existentes para hacer cumplir las reglas.

La descripción de la aproximación metodológica y la rigurosidad con la que se pone en práctica en la tercera parte, mostrando la interacción entre las diferentes instituciones en diversos gobiernos, permite afirmar que esta obra será utilizada por otros académicos interesados en interpretar, criticar y promover cambios en las políticas económicas.

Por otra parte, la hipótesis central expuesta —la cual sostiene que si bien es cierto que los sindicatos en Colombia tienen baja representatividad en la fuerza de trabajo y la han venido reduciendo, tuvieron y continúan teniendo enorme responsabilidad en la configuración de las reglas que los rigen— causará enorme controversia. Ésta demuestra cómo la forma en que éstos estructuran la relación de negociación entre capital y trabajo ha sido fundamental, ha privilegiado un tipo de trabajadores y ha perjudicado el sindicalismo. A diferencia de la interpretación de la izquierda tradicional que sostiene que los culpables del debilitamiento del sindicalismo son los propietarios, este planteamiento propone que los causantes del descaecimiento de los sindicatos han sido ellos mismos al preferir privilegios individuales, por encima de derechos colectivos, es decir de orden social. Es posible estar en desacuerdo o de acuerdo con esta hipótesis, pero la autora nos invita a tomar en cuenta la distribución de poder y recursos no solamente entre capital y trabajo,

sino entre capital, trabajo e instituciones que, finalmente acaban teniendo un efecto sobre las condiciones laborales individuales.

Una versión de este texto se produjo como tesis de la Maestría en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Está enmarcada dentro de un esfuerzo que ha venido adelantando la Facultad por renovar la literatura jurídica existente en Colombia. En ese sentido, este libro representa una reinterpretación del derecho sindical en Colombia y como tal será una fuente obligada para académicos del derecho laboral y estudiantes en general. Adicionalmente, y tal vez de mayor relevancia para la situación colombiana, da pasos importantes hacia una mejor comprensión de la configuración del diálogo entre abogados y economistas.

# INTRODUCCIÓN

Alrededor de la distribución de recursos de una economía entre la parte que corresponde al capital y la que corresponde al trabajo, existe un amplio debate que oscila entre dos extremos. En uno están quienes consideran que a los trabajadores se les debe entregar la totalidad del valor de la producción; en el otro se encuentran quienes opinan que la remuneración de los factores de producción resulta de las fuerzas del mercado. Entre esos dos extremos caben múltiples posibilidades.

Una sociedad elige una opción en función de sus instituciones, sean ellas formales o informales. Éstas, por su parte, resultan y son moldeadas dentro de las relaciones de poder entre las distintas organizaciones que surgen al amparo de esas instituciones. Entre las organizaciones llamadas a jugar un papel decisivo en la configuración de las instituciones que son determinantes a la hora de definir la forma como se asignan los recursos en una economía están las políticas, las sindicales, la Iglesia y las empresariales.

En Colombia, la influencia de los trabajadores sindicalizados, a semejanza de la de otros grupos de interés, ha sido preponderante en la configuración de las instituciones que rigen las relaciones laborales y la asignación de recursos de la economía. Este hecho se produce a pesar de que su participación en la fuerza laboral nunca ha sido elevada y que, adicionalmente, viene decreciendo.

Las primeras asociaciones de trabajadores en Colombia se conforman a principios del siglo XX. Éstas, después de un enorme esfuerzo que se extiende hasta los años sesenta alcanzan un máximo de representación en la fuerza laboral de 12,5%; a partir de ese momento la representación viene cayendo hasta alcanzar tan sólo un 4,6% en 2005<sup>1</sup>. En cuanto a su integración, más de 62% son empleados al servicio del Estado, estando cerca del 50% de los trabajadores estatales sindicalizados y sólo del 2% de los privados.

La caída en importancia del sindicalismo en países como los Estados Unidos es atribuida por diversos autores al aumento en la competencia internacional, la

---

<sup>1</sup> *Los derechos laborales y las libertades sindicales en Colombia: evaluación y propuestas para el desarrollo de un acuerdo tripartito*. Informe elaborado por delegados de los comités ejecutivos de las tres centrales obreras sindicales colombianas: la CUT, la CGT y la CTC, noviembre de 2007, p. 82.

desregulación, el cambio en la naturaleza del empleo, el desarrollo de las tendencias ocupacionales, la composición social de la fuerza laboral, las fallas políticas, las estrategias del movimiento sindical, el cambio tecnológico, etcétera. Ante esas apreciaciones, Klare<sup>2</sup> se pregunta, ¿qué papel tuvieron los sindicatos, si es que lo tuvieron, en la pérdida de importancia de la negociación colectiva? Y responde que aun los observadores que simpatizan con los trabajadores y con la negociación colectiva consideran que el principal responsable de la caída es el entorno legal que promovieron los mismos trabajadores. Debe observarse, sin embargo, que existen países donde se han dado las mismas tendencias a las que se atribuye la pérdida de importancia del sindicalismo en los Estados Unidos, pero cuyo desarrollo legal ha sido diferente, como es el caso de Suecia, donde la proporción de trabajadores sindicalizados fue y continúa siendo elevada y cercana al 80%<sup>3</sup>.

La hipótesis que plantea este estudio es que, si bien es cierto que los sindicatos en Colombia tienen baja representatividad en la fuerza de trabajo y la han venido reduciendo, tuvieron y continúan teniendo enorme responsabilidad en la configuración de las reglas que los rigen. En este sentido, han sido determinantes de las condiciones de la fuerza de trabajo —medida ésta en términos de su impacto directo e indirecto sobre el contrato individual de trabajo y el ingreso de los trabajadores—, así esos logros se hayan obtenido a costa de limitaciones en los derechos colectivos.

En cuanto a las autoridades, su respuesta frente a las demandas laborales ha sido calificada con inusitada frecuencia de “paternalista”. Aquí se plantea otra hipótesis, cual es que las condiciones de la fuerza de trabajo responden al predominio de las preferencias de los distintos grupos de interés que conforman la sociedad, que son los que en últimas determinan las reglas de juego y las organizaciones e instituciones que se conforman al amparo de esa interacción. La prevalencia de los intereses de unos grupos u organizaciones sobre los de los otros encuentra límites en la capacidad de resistir de cada uno de los grupos de interés involucrados y de ahí la necesidad de negociar y de llegar a acuerdos. De esos acuerdos surge el ordenamiento jurídico de las naciones.

El análisis que aquí se realiza sustenta la mencionada hipótesis. En efecto, parecería que hasta mediados de la década del sesenta resultó aceptable, tanto para los dueños del capital como para las fuerzas del trabajo, introducir aumentos en las prestaciones sociales —en gran medida exigibles en el largo plazo— en lugar de incrementos salariales o en el ingreso disponible de los trabajadores; ello a cambio de restricciones en los derechos colectivos. Sin embargo, con el tiempo las posibilidades de continuar aumentando las prestaciones sociales se agotaron, en particular

<sup>2</sup> KLARE, Karl. E. *Critical Theory and Labor Relations Law*, 1982.

<sup>3</sup> HELLMAN, David. *Derecho laboral en Suecia*, traducción de Mauricio Velásquez Ospina.

porque éstas se tornaron exigibles e impagables. Como consecuencia de ello, se cambia de estrategia y la transacción se da por la vía de aumentos salariales —inicialmente de manera tímida—, amplias garantías de estabilidad laboral y mayor gasto público destinado a educación y salud. No obstante, al igual que en los años previos a la década de los sesenta, esa transacción continúa haciéndose a cambio de intensificar aun más las restricciones a los derechos colectivos, en especial mediante la regulación del derecho a la negociación colectiva y a la huelga y la ampliación del contenido de lo que se entiende como servicio público —adquirir la calidad de servicio público implicaba la prohibición del derecho de asociación y de realizar huelgas—. Sólo hasta bien entrados los años setenta se consolida la tendencia a reconocer legalmente la pérdida de poder adquisitivo de los salarios mínimos y algo del aumento en la productividad del trabajo, tendencia que se extiende hasta finales de los años ochenta.

Ese acuerdo tácito entre trabajadores y empleadores estuvo sujeto a una gran intervención estatal hasta finales de los años ochenta y sólo fue posible consolidarlo dentro del marco de un modelo de desarrollo proteccionista, tanto en el ámbito de la competencia interna —monopolios— como en el de la competencia externa —prohibición de importación y elevados aranceles—. Dicho modelo permitía el traslado de los mayores costos laborales directos a los precios finales, al tiempo que al no estar regulada la constitución de provisiones para las prestaciones sociales exigibles en el largo plazo, éstas no se hicieron, por lo que durante muchos años se repartieron dichas prestaciones como utilidades y cuando se volvieron exigibles resultaron impagables.

El desmonte del modelo productivo proteccionista en 1990, el cual coincide con la expedición de la Constitución de 1991, fuerza el replanteamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo. El nuevo modelo incorporado en las normas presupone una mayor protección de los derechos colectivos, al tiempo que está orientado a introducir competencia al aparato productivo. No obstante, aunque dicho modelo va a significar, en apariencia, el fortalecimiento de los derechos colectivos de los trabajadores, a la larga termina con su debilitamiento. En efecto, con el cambio en el ordenamiento jurídico, la negociación entre los dueños del capital y el trabajo induce la reducción de la protección de los derechos individuales, en particular de la estabilidad laboral y el surgimiento de sistemas de contratación, diferentes de los tradicionales, que no resultan compatibles con el sindicalismo de empresa vigente en Colombia, por lo que en últimas dicho ordenamiento termina por vulnerar los derechos colectivos de los trabajadores.

No obstante, con el tiempo han venido surgiendo nuevos elementos en el panorama laboral. Para el éxito del modelo de Economía abierta que el país pretende, se requiere del apoyo externo y éste está condicionado a que se evite el denominado “*dumping* social” —de Estados Unidos—, es decir la competencia desleal originada en que en nuestro país a unos trabajadores se les remunera de una manera, y a otros de

otra. Además, se hace necesario respetar los derechos humanos y los compromisos adquiridos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales eran considerados en el marco de la Constitución de 1886, como letra muerta, en especial aquellos relacionados con los derechos de asociación y de huelga en los servicios públicos. En consecuencia, tanto el Gobierno como el Congreso —y hasta los mismos empresarios— se están viendo forzados a aceptar cambios en las reglas de juego. Pero, nuevamente en este aspecto como en cualquier otro, las posibilidades de cambio tienen límites y éstos, en materia laboral, están dados por la capacidad de obtener utilidades en un mundo abierto a la competencia.

A los desarrollos señalados en cada etapa de la historia ha contribuido de manera notoria el ordenamiento constitucional vigente en cada una de ellas. Primero por las enormes prerrogativas que la Constitución de 1886 le otorgaba al Ejecutivo, en particular por el Artículo 121, de Estado de Sitio, y la posibilidad del Legislativo de delegar funciones —facultades extraordinarias— en el Ejecutivo. Luego, a partir de 1991, dado que la nueva Carta Política introdujo una serie de normas entre las que se destaca el Artículo 93<sup>4</sup> que eleva a rango constitucional los Acuerdos Internacionales de Trabajo ratificados por el Congreso, y el Artículo 56 que expresamente limita el alcance de la prohibición del derecho fundamental a la huelga a aquellas empresas que presten servicios públicos de carácter esencial<sup>5</sup>.

En la primera parte de este trabajo se analiza el papel político, jurídico y económico que juegan las instituciones en las relaciones entre los dueños del capital y sus empleados. En la segunda, se estudia la evolución de la Política Laboral en Colombia a lo largo del siglo XX y en lo que va corrido del XXI. El análisis que se realiza explora, además de la evolución de los derechos colectivos, la de los individuales, y dentro de éstos últimos incluye tanto el comportamiento salarial como el de otros elementos que tienen incidencia sobre el ingreso disponible de los trabajadores, como son por ejemplo las prestaciones sociales y los gastos que asumen otros agentes económicos —empresarios y Gobierno— por cuenta del trabajador. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio. Todas las estadísticas incluidas en el trabajo están incorporadas en anexos en los que se señalan sus fuentes.

<sup>4</sup> El Artículo 93 de la Constitución es el que realmente le otorga carácter supralegal a los Tratados Internacionales de Derecho Laboral.

<sup>5</sup> Consultar, entre otras, la Sentencia C-179 de 1994, magistrado ponente Carlos Gaviria; Sentencia C-670 de 2001, magistrado ponente Manuel José Cepeda; y Sentencia C-272 de 2003, magistrado ponente Alfredo Beltrán, todas de la Corte Constitucional.

# PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

Los derechos individuales de los trabajadores no son independientes de los derechos colectivos. El objetivo esencial de la búsqueda de derechos colectivos es que una vez se hayan obtenido, se transformen en derechos individuales. Las asociaciones de trabajadores surgen de la tendencia natural del hombre a vivir en sociedad y a ocupar cualquier tipo de asociación para sobrevivir y defenderse. No obstante, esos derechos no son absolutos<sup>1</sup> pues su ejercicio encuentra límites en los derechos de los demás.

---

<sup>1</sup> Consultar, entre otras, las sentencias C-355 de 1994 y C-633 de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera, y la Sentencia C-314 de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy, de la Corte Constitucional.

# CAPÍTULO I: CONTEXTUALIZACIÓN

## El papel del sindicalismo: los derechos colectivos

El papel del sindicalismo se puede evaluar desde tres ángulos que, si bien son independientes, están íntimamente interrelacionados y es casi imposible –así con frecuencia se ignore– evaluar uno de éstos sin tener en cuenta los otros. Estos tres ángulos son el político o filosófico, el jurídico y el económico. La forma como un sindicato alcanza mejores condiciones para el contrato de trabajo no puede considerarse, por el hecho de estar estrechamente relacionada con los métodos de producción, simplemente un problema económico. Los aspectos económicos y algunos más son, sin duda, de gran importancia, pero estimados aisladamente no capacitan mejor para entender el sindicalismo<sup>2</sup>.

### Ángulo político

Quienes visualizan el sindicalismo desde el punto de vista psicológico, histórico y político tienden a asignarle una ubicación conforme con sus aspiraciones o con sus propias tendencias. Así, se encuentran las más diversas presentaciones de lo que es el movimiento sindical y sus orígenes. “En ellas se le ubica no pocas veces con evidente falsedad histórica y se le asignan finalidades que en realidad no corresponden a su verdadero espíritu, ni a sus orígenes”<sup>3</sup>.

Las explicaciones sobre los orígenes de las asociaciones sindicales o sindicalismo son de distinto orden. Así, por ejemplo, se ha considerado que estas asociaciones surgieron por cuenta de la miseria y del aislamiento de las clases trabajadoras, las cuales, sin partidos políticos y carentes de ideología, no podían tener una estructura

<sup>2</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*, tomo I, *Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical*, segunda edición, Bogotá, Futura-Grupo Editorial Ltda., 1978, p. 15.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 18.

adecuada para actuar<sup>4</sup>. Esa situación llevó a que paulatinamente se hiciera evidente la necesidad de unir a la fuerza física, la ideológica para enfrentar no sólo al Estado, sino también a la clase capitalista.

En este sentido se pronuncia, por ejemplo, Marx, para quien el origen del movimiento sindical

... está en el desarrollo industrial que creó un género de vida miserable para las masas trabajadoras... y que aprovechó la naturaleza sociable del ser humano para determinar, en las unidades trabajadoras y más adelante en la clase proletaria, la necesidad de agruparse y de especiales formas de lucha para lograr mejores condiciones de vida, enfrentarse con... las relaciones de producción (el industrialismo) y no quedar aplastadas, así como para asumir un papel determinante en la suerte de los pueblos que se enrubaban por este nuevo sistema de producción y de relaciones sociales<sup>5</sup>.

Ahora bien, sobre el papel político que juega la asociación sindical, las teorías son diversas. Dentro del marco marxista, la asociación sindical se orienta contra la organización del Estado capitalista como un instrumento para la transformación política del Estado<sup>6</sup>. A la luz de esta teoría la función de los sindicatos en un Estado democrático es destructiva, es la de atacar y debilitar todas las instituciones cuya disolución facilite el advenimiento de un régimen marxista, dentro del cual no hay cabida para la propiedad privada.

Esta última tesis no es compartida por Lenin, quien, sin desconocer que se trata de una corriente política o de un movimiento de contenido político, identifica al sindicalismo con las asociaciones inglesas denominadas “*trade unions*” que sirven de soporte al Gobierno y al sistema por su empeño en no constituirse en corrientes políticas beligerantes e independientes de toda organización política, sino más bien, en un movimiento con tendencias a incrustarse dentro de la organización existente<sup>7</sup>.

Por su parte, las escuelas liberales intervencionistas, si bien aceptan que el movimiento sindical es también un movimiento político de contenido doctrinario económico reivindicativo, lo conciben como un instrumento de coadyuvancia para la intervención estatal en el logro de una distribución más equitativa de la riqueza

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 19. “Se afirma que la organización capitalista es injusta; que hay explotación del hombre por el hombre; que lo que el hombre produce con su trabajo es superior al salario, y que la diferencia va a las arcas capitalistas (plusvalía) y que la única forma de redimir a la clase trabajadora es la transformación del Estado”.

entre todos los ciudadanos y particularmente entre los trabajadores, y al cual le es lícito usar una serie de tácticas o medios de combate, pero siempre que ellos estén admitidos en la legislación<sup>8</sup>.

Finalmente, la Iglesia Católica acepta que el sindicalismo se trata igualmente de un móvil político incorporado a las corrientes modernas de la vida del Estado, pero le censuran toda actitud revolucionaria y no colaboracionista. En este sentido,

... acepta la lucha de clases como un hecho social pero estima que el sindicalismo debe ser un instrumento morigerador de la misma y no su coadyuvante, y por lo mismo su papel fundamental reside en el apoyo a los gobiernos democráticos y, en especial a la organización empresarial, a la industria privada y a la iniciativa privada, para obtener de ella por vías pacíficas, conciliadoras y de entendimiento, una mejor distribución de la riqueza; todo a base de principios morales como la solidaridad cristiana, el amor al prójimo y el entendimiento entre términos iguales<sup>9</sup>.

Ahora bien, independientemente del papel que cumplan los sindicatos en la práctica se imponen límites a su intervención. Como lo anota Laski, en cualquier Estado, sea una democracia capitalista –por intervencionista que sea– o un régimen socialista, el Gobierno es quien tiene la última palabra en un conflicto. Su expresión en esta materia está contenida en las siguientes palabras:

... lo que deseo vehementemente, es aclarar un principio fundamental: que aun en las comunidades políticas en las que los sindicatos son independientes del poder estatal, en las que la mayor parte de la industria y de la agricultura está en manos de los particulares, las situaciones críticas obligan a los gobiernos modernos, siempre que consideren que están amenazados aspectos importantes de la vida nacional... a transformar un movimiento subordinado al poder estatal. El Gobierno tiene siempre la última palabra en un conflicto. Quiero destacar esto

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 20. “Pero parten del supuesto, o llegan a la conclusión, de que los sindicatos deben ser organismos de colaboración aun cuando les admiten el uso de ciertos métodos de combate que aunque aparezcan rudos son, sin embargo, necesarios para la obtención de sus fines. Pretende la existencia de la lucha de clases –postulado marxista– y sólo así lo conciben como un instrumento de mejoramiento ayudado siempre por el Estado, o en la mayor parte de las veces por el Estado, para conseguir aquellos fines”.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 20-21. “No sobra mencionar que los intervencionistas de derecha hicieron del sindicalismo un instrumento para su dominación autoritaria... utilizaron el movimiento sindical para ponerlo incondicionalmente al servicio de una política estatal encaminada, no como el socialismo, a una mejor distribución de la riqueza... sino por el contrario, para construir un monstruo estatal de unidad política aparentemente indestructible, y utilizarlo todo, envolviendo naturalmente a los sindicatos, como un aparato para aplastar las libertades públicas, la dignidad humana y el derecho a la vida”.

por muchas razones: primero, porque es un concepto de Estado, ya que supone que el Gobierno de una comunidad es soberano, da órdenes a todas las otras entidades de la comunidad, si así le conviene, y no las recibe de ninguna. Naturalmente éste es el marco jurídico formal de estas relaciones. Es parte de esta teoría que todos los organismos independientes, incluyendo los sindicatos, estén subordinados al Gobierno, siempre que éste quiera hacer patente su deseo de subordinación. La razón de este punto de vista, reside en el hecho de que ningún otro organismo más que él puede asegurar a la comunidad la continuidad de los servicios vitales<sup>10</sup>.

En síntesis, en general, es reconocido que los sindicatos desempeñan un papel político, así sobre el fin que cumplan existan diferentes teorías. En la práctica, todos los Estados establecen límites a su actuación.

### Ángulo jurídico

Desde el punto jurídico o legislativo, el sindicalismo puede definirse como

... el conjunto de disposiciones legales de toda jerarquía que en un momento dado y en un país determinado, regulan la existencia de las asociaciones profesionales de trabajadores, sus finalidades, sus métodos de acción, sus conquistas, el alcance de su representación y los límites de su papel dentro de la estructura general de un Estado<sup>11</sup>.

La base jurídica del sindicalismo está constituida por el derecho que tiene toda persona a asociarse para desarrollar las más diversas actividades<sup>12</sup>. Es éste el vehículo que la clase trabajadora ha utilizado para, a través de las asociaciones sindicales, orientar, dirigir y hacer culminar sus aspiraciones y deseos.

Para Klare, la Ley Laboral invita y autoriza a los trabajadores a articularse y a manifestar sus intereses a través de la auto organización. Ésta acepta el conflicto como parte de la vida industrial, pero lo institucionaliza y restringe, sustrayendo el carácter del conflicto industrial del carácter político o de clase. Como lo señala el mencionado autor<sup>13</sup>, las escuelas liberales encontraron en la negociación colectiva un mecanismo soberano para desarrollar aproximaciones a los problemas generales de la teoría política de la posguerra; esto es la estrategia para institucionalizar el

<sup>10</sup> LASKI, Harold. "Los sindicatos en la nueva sociedad", en GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 21.

<sup>11</sup> KLARE, Karl E. *Óp. cit.*, p. 26.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 18.

<sup>13</sup> KLARE, Karl E. *Óp. cit.*

conflicto, la teoría del interés común de no interrumpir la producción y el determinismo tecnológico de la modernización. En este sentido, el Estado regula cuidadosamente la acción colectiva de los sindicatos, estableciendo que los fundamentos de la organización social no se cuestionan por cuenta del conflicto industrial, ni están abiertos a la discusión. Se fijó así un marco institucional a la acción de los sindicatos que Klare califica como estrecho.

Ahora bien, los valores y creencias asociados con esta forma de pensar acerca de la organización industrial fueron internalizados por los líderes laborales y los activistas, influenciando sus perspectivas y acciones. Fue así como los líderes de los trabajadores aceptaron supuestos que derivaban del paradigma liberal de la posguerra respecto de lo que es posible y deseable en el lugar de trabajo.

Dentro de ese pensamiento es esencial validar la huelga como derecho fundamental, aunque residual de los trabajadores. En consecuencia, a la luz de las presiones en conflictos la Ley Laboral evoluciona gradualmente el concepto de legítima acción colectiva, al tiempo que restringe la auto expresión de los trabajadores a través del consentimiento de la actividad y el conflicto industrial<sup>14</sup>. Observa Klare que “más aun, todos los grupos, se dice, comparten un interés común cual es maximizar la producción –de manera que la torta sea la más grande posible–. En consecuencia, la regla básica es que la huelga no debe ser utilizada para protestar por incumplimientos contractuales y mucho menos como modo de expresión política”<sup>15</sup>. Y agrega que “aun los jueces liberales tienen limitada paciencia frente al uso de la huelga con propósitos reivindicativos de los derechos de los trabajadores”<sup>16</sup>.

Ahora bien, Klare considera que la retórica de la libertad contractual y las instituciones correspondientes al acuerdo laboral refuerzan el poder del empleador. Inicialmente, la mayoría de los aspectos salariales y las condiciones laborales se establecían a través de la libertad contractual, esto es, de un proceso de negociación que reflejaba la llamada libertad de las fuerzas del mercado, a pesar de que “nada en el ideal de libertad contractual o de la noción de que ‘trato es trato’ precisa de esa regla, la cual favorece la libertad administrativa a expensas de la seguridad del trabajador”<sup>17</sup>. Posteriormente, se le dio otro sentido al ideal de libertad contractual. Dentro de éste, a menudo el acuerdo alcanzado en la negociación colectiva excluye los derechos estatutarios de los trabajadores. El trabajador renuncia a ciertos derechos estatutarios a cambio de un precio: renuncia al derecho a la huelga, al tiempo que el empleador excluye la participación de los trabajadores en protestas y en la

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

revisión arbitral. “Las renunciaciones del trabajador durante el término del contrato limitan su derecho estatutario a coparticipar en el establecimiento de las reglas y las condiciones del trabajo”<sup>18</sup> y excluye además temas como la planeación de largo plazo de la empresa, métodos de producción y organización del proceso productivo.

Señala el mismo autor que,

... la teoría sostiene que el solo hecho de que la renuncia constituya un trato voluntario no significa que el resultado del negocio sea justo o que el cumplimiento del negocio no sacrifique la autonomía del trabajador o su auto determinación. Justamente el hecho de que se tenga preferencia por ciertos beneficios frente a ciertos derechos bajo determinadas circunstancias no significa para empezar que sea justo poner a escoger a los trabajadores<sup>19</sup>.

Un aspecto adicional que debe ser resaltado dentro del análisis del ángulo jurídico es que los logros del sindicalismo, en el ámbito jurídico, se traducen en acuerdos contractuales –convenciones colectivas–, o en normas jurídicas de carácter general –leyes, decretos, resoluciones etcétera–, que son interpretados por los jueces, pudiendo éstos, frente a un mismo caso y de acuerdo con su ideología, fallar unas veces a favor de los trabajadores y en otras ocasiones en contra. Este punto adquiere particular relevancia cuando en la Constitución Política de un Estado, como es el caso de Colombia, se encuentran previstos mecanismos de protección de los derechos fundamentales y de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos<sup>20</sup>.

Finalmente, es importante mencionar que existen diversas instituciones –nacionales e internacionales– encargadas de proteger los derechos colectivos de los trabajadores. Entre ellas cabe destacar a la Organización Internacional del Trabajo, agencia tripartita de la Organización de Naciones Unidas que convoca a los gobiernos, empleadores y trabajadores de sus Estados miembro con la finalidad de realizar acciones conjuntas destinadas a promover el trabajo digno en el mundo. Para dicha Organización, el principio fundamental de la libertad sindical y de asociación, y del derecho a la negociación colectiva es expresión de la dignidad humana. Ofrece la garantía para que los trabajadores y los empleadores puedan asociarse y actuar conjuntamente para defender no sólo sus intereses económicos,

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> La Corte Constitucional ha considerado desde sus primeras decisiones que la acción de tutela se erige como un mecanismo eficaz e idóneo en materia de protección de derecho a la huelga. Consultar la Sentencia T-568 de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria, y la Sentencia T-927 de 2003, magistrado ponente Álvaro Tafur, ambas de la Corte Constitucional.

sino también libertades civiles tales como el derecho a la vida, la seguridad, la integridad, la libertad personal y colectiva. Constituyen una garantía a efectos de la protección contra la discriminación, la injerencia y el acoso. Así mismo, por ser uno de los componentes de la democracia, es un elemento clave para que se apliquen en la práctica los demás derechos fundamentales inscritos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo<sup>21</sup>.

En Colombia, la Organización Internacional del Trabajo ha adquirido especial relevancia desde 1991, año en el que se elevan a rango constitucional los Acuerdos Internacionales de Trabajo ratificados por el Congreso.

### Ángulo económico

Al lado de los conceptos políticos y jurídicos del papel que juegan los sindicatos o asociaciones colectivas de trabajadores en la sociedad, está el concepto del papel del sindicalismo desde el punto de vista económico, el cual generalmente se asocia a su contribución al crecimiento económico.

Como lo señala Gaspar Ariño,

... es preciso destacar que, a partir de cierto grado de distribución aparecen efectos perversos sobre la producción. Cuando se priva el agente de incentivos económicos para crear riqueza —como es su apropiación—, aparecen fallas en la producción: no compensa trabajar, ni ahorrar, ni prever, ni asumir riesgos, ni crear empleo, ni acumular patrimonio. Las leyes que determinan dicha redistribución son básicamente leyes fiscales, por tanto, entre las leyes de producción y distribución existen interacciones, como puede ser el carácter incentivador de las leyes fiscales y sus límites confiscatorios<sup>22</sup>.

Los argumentos económicos a favor del sindicalismo se refieren a que éste contribuye a inculcar en los obreros la disciplina industrial, cuya ausencia conlleva bajos niveles de productividad al tiempo que logra distribuir el ingreso, lo cual es deseable desde el punto de vista del desarrollo<sup>23</sup>. No obstante, quienes sostienen que el sindicalismo constituye una barrera para el desarrollo económico usan dos argumentos: el primero, que los sindicatos al tratar de obtener mayores niveles de

<sup>21</sup> “Organizarse en pos de la justicia social”. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª Reunión, Ginebra, 2004.

<sup>22</sup> ARIÑO, Gaspar. *Principios del derecho público económico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

<sup>23</sup> URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969, p. 17

ingreso para sus miembros dificultan la generación de ahorro; el segundo, que los sindicatos hacen peligrar la estabilidad monetaria y en algunos casos causan una espiral inflacionaria a corto plazo originada por problemas de balanza de pagos, déficit fiscal o crisis de producción<sup>24</sup>. “Quienes aceptan estos argumentos consideran lógicamente que los sindicatos deben ser destruidos, o por lo menos controlados para que el país pueda lograr mayores tasas de desarrollo y sobrepasar la etapa de transición a una sociedad industrial en menor tiempo”<sup>25</sup>. Dentro de ese marco, Urrutia considera que los argumentos a favor del control o represión de los sindicatos parecen irrefutables<sup>26</sup>.

No obstante, el mismo autor sugiere que

... el error consiste en considerar la contribución de los sindicatos al desarrollo sólo desde el punto de vista económico... los sindicatos son instituciones políticas más que instituciones económicas. Su efectividad depende más de la acción política que de la acción económica. Entonces es lógico que la contribución de los sindicatos sea mayor en el campo del desarrollo político que en el campo del desarrollo económico. Pero como uno de los prerequisites indispensables para el desarrollo económico es la estabilidad política y la paz social, entonces los sindicatos pueden contribuir indirectamente a la industrialización si contribuyen al desarrollo político<sup>27</sup>.

En cualquier caso, en los regímenes democráticos la finalidad económica del sindicato es eliminar la competencia de los desempleados y lograr salarios mayores al mínimo necesario para su subsistencia. Para ello, el sindicato recurre a varias tácticas: 1. control de la oferta de trabajo; 2. acción política para limitar la oferta de trabajo; y 3. huelga<sup>28</sup>.

La huelga tiene dos fines. El *primero*, limitar la oferta de mano de obra, amenazando al empresario con el paro indefinido de la producción en el caso de enganche de personal que no tenga las cualidades requeridas por el sindicato. Si por medio de la huelga el sindicato logra limitar la oferta de mano de obra en un oficio, automáticamente se incrementa el salario en ese oficio cuando crece la demanda.

El *segundo* fin de las huelgas es incrementar el salario directamente. En este caso se le presenta al empresario la alternativa de incurrir en el costo de romper una huelga o

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 20.

incurrir en el costo de pagar salarios más altos. La huelga es más efectiva entre más alto sea el costo para el empresario. Ésta será más costosa entre más alta sea la tasa de interés, más calificada la mano de obra y más capital por trabajador exista en la empresa.

Otros factores que inciden sobre el costo de la huelga y sobre los salarios que está dispuesto a pagar el empresario, son el grado de competencia de la industria, la elasticidad de la demanda para los productos de la empresa y la elasticidad de oferta de las materias primas que usa la empresa<sup>29</sup>.

“En general muy pocos sindicatos han logrado controlar la oferta de mano de obra por un período de tiempo largo”<sup>30</sup>. Para Urrutia, el nivel de salarios que se puede obtener con la amenaza de huelga está limitado porque si los sueldos logrados son elevados, se desarrollan incentivos para entrar a la profesión u oficio y se torna para el sindicato más difícil controlar la oferta. “Por esa razón, la segunda función de la huelga es más importante que la primera. Es decir, es una técnica más efectiva para subir salarios directamente que para controlar o limitar la oferta de trabajo”<sup>31</sup>.

No obstante, el nivel de salarios que se puede obtener con la amenaza de huelga está limitado por factores económicos. Si hay *competencia* en la industria en la que actúa el sindicato, la amenaza de huelga sólo es efectiva si se hace en toda la industria.

La razón es que si sólo existe sindicato en una empresa, y éste logra mayores salarios, la empresa sindicalizada tendrá costos de producción mayores a los de sus competidores y por esta razón puede quebrar, o por lo menos no crecer. La *sustitución* es otro factor que limita la acción de los sindicatos. En el caso en que se logre organizar todo un sector industrial, y así se logre que las empresas que pagan el salario sindical sobrevivan, los mayores costos causados llevarán a mayores precios y a que los consumidores reemplacen los bienes producidos por ese sector por otros parecidos y que se hayan vuelto relativamente más baratos debido al alza de precios anotada<sup>32</sup>.

Los sindicatos también pueden usar la táctica de la acción política para lograr que el Estado haga efectiva la huelga en condiciones económicas en las que ésta fracasaría. “En estas circunstancias la *acción política* hace efectiva la huelga, y los

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

sindicatos dependen del Estado para lograr cualquier mejora en las condiciones de trabajo”<sup>33</sup>.

Para Urrutia, por esta razón, la segunda función de la huelga es más importante que la primera. Es decir, es una técnica más efectiva para subir salarios directamente que para controlar o limitar la oferta de trabajo<sup>34</sup>. Urrutia continúa: “en países con exceso de oferta de mano de obra difícilmente un sindicato logra su propósito sin una acción política orientada a obtener el apoyo de una autoridad que facilite la restricción de la oferta de trabajo”<sup>35</sup>. Esa autoridad legal es el Gobierno, quien tiene el monopolio del manejo de la fuerza o el sindicato mismo, que por medios legales o ilegales logra la colaboración de otros trabajadores.

## Los derechos individuales

Existen diversas aproximaciones a lo que debe ser la remuneración del trabajo. Están las teorías basadas en las leyes de la naturaleza, las que hablan del derecho a un mínimo de subsistencia<sup>36</sup>. También están las que se basan en el derecho del trabajador a recibir la totalidad del producto del trabajo<sup>37</sup>, y parte del principio de que el individuo maximiza utilidades y los precios resultan de las fuerzas del mercado. De ahí que la demanda por trabajo disminuya con el aumento de su precio y que la oferta de trabajo aumente con su remuneración, ambas sujetas a rendimientos marginales decrecientes.

Desde el punto de vista de la oferta, llegado un determinado nivel de ingreso, el individuo valora más el ocio<sup>38</sup> y además tiene en cuenta otros factores como es el tiempo empleado en la búsqueda de información y de empleo o el riesgo de desempleo<sup>39</sup>.

La teoría económica neoclásica acepta la presencia de fallas en el mercado y la necesidad de intervención del Estado en busca de mayor equidad social, siendo este punto particularmente evidente en el caso de los trabajadores, por la debilidad de su poder de negociación individual frente al empleador. De ahí la importancia de la negociación colectiva. El mayor equilibrio en las relaciones de poder entre los distintos grupos de interés está determinado por la legislación laboral y la forma como

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>36</sup> BOYER, George y SMITH, Robert S. *El desarrollo de la tradición neoclásica en la economía laboral.*

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> BECKER. *Human Capital*, New York, Columbia University Press, 1963.

<sup>39</sup> *Ibidem.*

ésta se materializa frente a los derechos de quienes están subordinados al interior del vínculo contractual.

Como se verá en el desarrollo de este trabajo, es importante tener en cuenta, porque con frecuencia se ignora, que las condiciones laborales no se pueden medir exclusivamente con base en el ingreso directo disponible que recibe el individuo a cambio de su trabajo. De una parte, existen grandes diferencias entre lo que paga el empleador –costo de la nómina– y lo que recibe el trabajador, diferencias que generalmente incorporan asignaciones forzosas con destinación específica, dentro de las cuales con frecuencia están los subsidios cruzados entre estratos de mayores y menores ingresos, lo que dentro de la jerga jurídica se denomina solidaridad. También existen diferencias entre el ingreso disponible de los trabajadores y la remuneración que reciben, diferencias que se explican tanto por las tarifas impositivas –renta, IVA, etcétera– como por la destinación del gasto público –salud, educación, vivienda, etcétera–. En los regímenes comunistas, los trabajadores reciben una porción residual de lo que producen porque el Estado se hace cargo de la mayoría de sus necesidades –vivienda, salud, educación, etcétera–. Dentro de un Estado socialista, recibe una parte de ese total. En la medida en que la estructura institucional se aproxima a una economía de mercado, la porción que recibe el trabajador por cuenta de su trabajo aumenta, al tiempo que la porción que el Estado retiene –impuestos– y el gasto social asociado a ese ingreso disminuye. Así, el trabajador retiene más ingreso disponible, pero se hace cargo de una mayor porción de sus gastos esenciales –educación, salud y en particular vejez–.

De otra parte es importante considerar que en la medida en que aumenta el bienestar de una sociedad, medido éste en términos de la expectativa de vida al nacer y de la edad a la que el trabajador adquiere el derecho a una pensión, cobra gran relevancia ese derecho debido a que el trabajador ya no es económicamente útil, y además exige de una enorme atención en salud. Cuando ello ocurre, esto es que la población envejece, disminuye la proporción de la población económicamente activa, la cual no sólo debe hacerse cargo del mantenimiento de los jóvenes, sino también de los viejos. Cuando esto ocurre, si no se han tomado las debidas precauciones en términos de la constitución de reservas pensionales, uno de los principales problemas a que se ve abocada una sociedad es a descifrar cómo se va a financiar ese gasto. Entre los grandes interrogantes está si éste debe correr por cuenta de la generación que realiza el gasto o si éste queda a cargo de generaciones futuras. Ésta es la razón por la cual en este trabajo se le asigna especial atención al Régimen Pensional. En cualquier caso, este gasto constituye la garantía de que los trabajadores dispondrán de ingresos cuando haya culminado su vida productiva.

## CAPÍTULO II: LAS INSTITUCIONES

El desarrollo de los países no es independiente de sus instituciones formales e informales, ni de las organizaciones que se forman al amparo de éstas, como es el caso entre otras de los sindicatos, gremios de producción, partidos políticos e Iglesia, ni de los mecanismos existentes para hacer cumplir las reglas. Las organizaciones se conforman alrededor de las preferencias de los grupos de interés. Éstos, si consideran que pueden obtener ganancias promoviendo el cambio en las reglas, invierten recursos en el logro de ese propósito. Esa actuación desencadena la respuesta de parte de otras organizaciones o grupos de interés que perciben que se verán perjudicados con el cambio. De la interacción entre unos y otros se produce dicho desarrollo, es incremental y genera una senda de dependencia<sup>1</sup>. Los cambios de hoy alteran los precios relativos, lo que desencadena presiones que inducen cambios futuros y así sucesivamente.

La política no es independiente de la economía ni de la estructura jurídica de los países. En el campo económico y jurídico se especifican los derechos de propiedad y los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento: esto es los contratos individuales; en el campo político se decide cuáles son las normas que los rigen, cómo se adoptan y cuál decisión económica o jurídica produce efectos y reacciones políticas y viceversa. Así, quienes se ven beneficiados o perjudicados con las reglas de juego actúan en el campo político sobre la toma de decisiones.

North sostiene que en los regímenes democráticos, donde los costos de transacción son reducidos, es más fácil el cambio que en los regímenes totalitarios, así en ocasiones existan grupos que en la medida que deseen el cambio y no lo logren, teniendo suficiente poder, recurran a la violencia para forzarlo, produciendo rupturas o lo que North llama “cambio discontinuo” en los ordenamientos institucionales<sup>2</sup>.

Así, existen diferencias entre la forma como interactúan las organizaciones políticas, económicas o jurídicas o los grupos de interés frente a determinadas decisiones,

---

<sup>1</sup> NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions.*

<sup>2</sup> *Ibidem.*

las cuales están en función de las instituciones políticas. Hay instituciones que facilitan el cambio y otras que lo dificultan. En los regímenes donde las decisiones se adoptan por mayorías, el cambio se facilita, en tanto que en los regímenes no democráticos, donde las decisiones las adoptan unos pocos, éste se dificulta.

No obstante, y a pesar de que existen distintas versiones respecto de la forma como se da ese proceso, parecería que la situación de Colombia se puede enmarcar de manera convincente dentro del Teorema del Votante Medio, el cual señala que en un régimen democrático es el votante medio quien determina el resultado de las escogencias, a la vez que ese votante garantiza que las escogencias de los partidos políticos converjan hacia sus intereses. Esto ocurre porque los individuos tienen determinadas preferencias y se aproximan a partidos políticos cuyas características más se asemejen a éstas y más se distancien de las políticas que rechazan. De esta manera surge una escogencia colectiva<sup>3</sup>.

La interacción entre los distintos grupos de poder en un régimen libre se caracteriza por la libertad que tienen los partidos políticos de operar y configurar grupos de interés, por la real observancia de libertad de expresión, prensa y protesta pública. Bajo un régimen libre, los grupos pueden organizarse y comunicar. Así mismo, se puede movilizar la opinión pública y ganar adherentes. Bajo un régimen libre los grupos están autorizados para hacer oposición, inclusive violenta, al Gobierno<sup>4</sup>.

En un régimen no democrático, a pesar de que las políticas respondan a los intereses de una élite, ésta enfrenta restricciones que están dadas por el peligro de ser reemplazada por otra o por otros individuos dentro de la misma élite, por lo que ésta, de manera permanente, está abocada a un riesgo latente. Entonces para la supervivencia del régimen en el poder es importante asegurarse de que ningún grupo esté tan insatisfecho como para que intente derrocarlo o adoptar acciones políticas o económicas en su contra. Frente a la amenaza de una acción colectiva o de una revolución, un régimen no democrático hace concesiones para evitar ser derrocado<sup>5</sup>.

En países donde la “democracia” es teórica, en los que recurrentemente se tornan violentas las disputas laborales, los conflictos agrarios, los conflictos alrededor del costo de vida o de los precios de productos específicos o de la política externa, lo que debería ser la excepción se convierte en la regla. En este caso, tratar la violencia

<sup>3</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 89.

<sup>4</sup> PAYNE, James. “Peru: The Politics of Structure Violence”, en *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 2, May 1965, pp. 362-374.

<sup>5</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Óp. cit.*, p. 89.

y las excepciones de constitucionalidad como aberraciones nos pone en la extraña posición de insistir en que prácticamente todos los eventos políticos son desviaciones, cuando las demostraciones y los enfrentamientos son la norma<sup>6</sup>.

Este patrón, en concepto de Payne, se presenta cuando: 1. el conflicto por el control de la Presidencia es intenso; 2. las fuerzas de la oposición están dispuestas a usar métodos extremos para destruir al Presidente; 3. las Fuerzas Armadas, a su vez, derrocan al Presidente frente a incidentes frecuentes de violencia. El Presidente, por su parte, cuando se ve amenazado por el uso de la violencia trata de prevenirla haciendo concesiones. Entonces la violencia política estructurada se constituye en un arma eficiente de presión.

Payne atribuye el surgimiento de elevados grados de conflictividad a que el Ejecutivo puede y expide decretos autoritarios en casi todos los tópicos en razón a que el Congreso y las cortes están subordinadas al Presidente, y que el patronaje que dispensa contribuye al aislamiento e intensidad de la oposición. Las Fuerzas Armadas mantienen al Presidente en el poder y son las encargadas de controlar y dispersar las manifestaciones cuando los paros alcanzan determinadas proporciones. Pero, cuando la temperatura política aumenta —huelgas, manifestaciones, muertes, protestas— el sostenimiento del Ejecutivo se torna incierto. Como el principal objetivo del Ejecutivo es mantenerse en el poder, su comportamiento es claro: trata de pacificar, minar o al menos contener los grupos que emplean la violencia en su contra. La forma más obvia para contener la violencia es darle a aquellos grupos que presionan parte de lo que quieren. En consecuencia, los grupos de interés le introducen un impulso dinámico al sistema<sup>7</sup>.

Los grupos de presión, en particular los sindicatos, son útiles para instrumentar ataques en contra del Gobierno. Si esos grupos están tranquilos o el Gobierno los enfrenta calmadamente con adecuadas concesiones, la violencia tiene pocas oportunidades de prosperar. El Presidente actúa como debe, al igual que lo hacen los trabajadores al recurrir a la violencia por ser ésta un arma exitosa para el logro de sus objetivos. En algunos casos, las alternativas que ofrecen la negociación colectiva y la amenaza económica son reducidas: el éxito de la negociación colectiva precisa de una oferta reducida de mano de obra<sup>8</sup>.

La realidad colombiana no ha sido ajena a este tipo de procesos. La estructura institucional adoptada por el país a través del tiempo es atribuible a hechos históricos dentro de los cuales, si bien no parece haber estado en el orden del día la lucha

<sup>6</sup> PAYNE, James. *Óp. cit.*, pp. 362-374.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

de clases<sup>9</sup> entre los dueños del capital y del trabajo, o por lo menos ésta no parece haber tenido la fuerza requerida para inducir cambios radicales en los valores políticos y en el papel del Estado, sí ha determinado los resultados obtenidos.

---

<sup>9</sup> URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969.

## SEGUNDA PARTE: EL PAPEL DEL SINDICALISMO EN COLOMBIA

En esta sección, en una primera parte, y antes de ahondar en el tema de estudio de este trabajo, se reseñan algunos análisis de la historia del sindicalismo en Colombia. Cabría preguntarse por qué se recurre a la historia en lugar de realizar un análisis estático de la situación del mercado laboral. La respuesta a este interrogante es que el presente es producto del pasado y a su vez define el futuro<sup>1</sup>. Entender lo que ocurre hoy sólo se logra entendiendo por qué llegamos ahí. Entender por qué estamos ahí nos permite intuir qué ocurrirá en el futuro. A pesar de esa realidad, resulta más fácil entender el pasado que el presente, en razón a que la distancia en el tiempo hace más comprensibles los hechos. En una segunda parte se contextualiza la estructura institucional que sirvió de marco de referencia para el desarrollo sindical en Colombia y, en una tercera, se analiza cómo han evolucionado las normas que definen y son definidas por las tendencias de los movimientos laborales.

---

<sup>1</sup> NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions.*

## CAPÍTULO I: RESEÑA DEL ANÁLISIS DEL SINDICALISMO

En Colombia se han realizado diversos análisis respecto del papel desempeñado por el sindicalismo y la negociación colectiva en las condiciones de vida de la clase trabajadora. No obstante, frente a la importancia del tema, éstos no son ni abundantes ni suficientes para la adecuada comprensión de la problemática, más cuando se tiene en cuenta que el país lleva más de cincuenta años en una lucha encarnizada en contra de grupos armados al margen de la Ley que no aceptan las reglas de juego constitucionales. Además, los estudios que se han realizado en su mayoría han estado permeados por ideologías marxistas y se han focalizado esencialmente en el papel político y en las formas jurídicas que rigen los movimientos laborales, sin ahondar ni en sus consecuencias económicas, ni en sus consecuencias distributivas. La ausencia de otros puntos de vista es preocupante, pues señala algo peor que la crítica cual es que el problema se ignore o carezca de interés como si éste no existiera o no fuera relevante; como si fuera invisible.

Entre las referencias analíticas utilizadas para este trabajo se destacan Francisco Ostau de Lafont, Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas, Marcel Silva Romero, Ignacio Escobar Uribe, Guillermo González Charry y Miguel Urrutia Montoya.

Tanto Moncayo y Rojas como Ostau de Lafont y Silva Romero no parecen compartir el ideario del liberalismo clásico al ubicarse más próximos a la lucha de clases del pensamiento marxista, aunque de manera diferenciada. Moncayo y Rojas perciben la acción del Estado respecto del sindicalismo obstructiva y estructurada para entorpecer la lucha reivindicativa de los trabajadores. Ostau de Lafont pone énfasis en el “paternalismo” con que el Estado ha enfrentado el movimiento sindical, por lo que lo ha debilitado. Y Silva Romero percibe que el Estado le ha restado autonomía a los trabajadores, lo que también los debilita. En contraste con esos planteamientos, González Charry, cuyo pensamiento encaja mejor dentro del liberalismo clásico, así considere que necesariamente las relaciones entre capital y trabajo se dan dentro del marco del enfrentamiento de intereses, percibe que ese enfrentamiento se debe ajustar al orden legal y que el papel del Estado es el de preservar el orden social. Escobar Uribe, por su parte, no entra en disquisiciones filosóficas relacionadas con el papel del sindicalismo

en la asignación de recursos, sino que se limita a enfrentar los hechos como aquellas realidades dentro de las cuales se han movido las relaciones entre trabajadores y empresarios. A diferencia de esos autores, Urrutia analiza el movimiento sindical desde el punto de vista económico y sostiene que sin el apoyo del Estado éste no habría podido surgir, al estar limitada su capacidad de actuación por el exceso de mano de obra prevaleciente en la economía colombiana.

Francisco Ostau de Lafont<sup>2</sup> en el libro *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral* abarca la historia del movimiento sindical en Colombia hasta el año 2000. Su análisis se basa en la crítica de la actitud “paternalista” de la dirigencia del país, la cual, considera, ha evitado el fortalecimiento de los movimientos sindicales. El autor por “paternalismo” entiende la actitud *paternal-jurídica* de los diferentes discursos del poder —Estado, partidos políticos, Iglesia, organizaciones sociales, Rama Judicial, empresas, sindicatos, entre otros— que, a través de un sistema normativo justifica por razones de caridad o beneficencia determinadas políticas públicas que inciden en la conducta de los miembros de una sociedad a través de decisiones de poder, en el supuesto de que lo que hace es lo conveniente para los trabajadores, interviniendo de esta manera con la libertad individual. Esta intervención en el caso colombiano, en su opinión, facilita el control social de la clase trabajadora<sup>3</sup>.

El autor considera que ese carácter paternal de la norma laboral no desaparece hasta bien entrada la década del setenta, en razón a una relativa independencia alcanzada por las organizaciones sindicales y a causa de la identificación total de los intereses de los partidos políticos con los de los dueños del capital, que imponen la idea de que la determinación de las condiciones del trabajo se debe dejar en manos de las leyes del mercado. No obstante, señala que el paternalismo a partir de la Constitución Política de 1991 se observa en el desarrollo del Estado Social de Derecho y de algunos de los discursos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia salarial<sup>4</sup>. En su opinión, con ese discurso el Estado colombiano ha subordinado el sindicalismo, impidiéndole el logro de la transformación social.

Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas<sup>5</sup> en el libro *Lucha obrera y política laboral en Colombia*, el cual abarca el período comprendido entre los inicios del siglo XX y finales de los años setenta del mismo, sostienen que la respuesta del Gobierno colombiano ante las demandas reivindicativas de los trabajadores ha sido la de anularlas, debilitando los movimientos sindicales. Como quiera que consideran que el propósito

<sup>2</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral*.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>5</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, La Carreta, 1978.

de la transformación social de los sindicatos debe desarrollarse dentro del marco de la lucha de clases y el derecho laboral no es polivalente debido a que se adecúa a las necesidades del funcionamiento del modo de producción, no puede satisfacer los intereses de la clase obrera y al mismo tiempo satisfacer los de la clase capitalista<sup>6</sup>.

Si bien Moncayo y Rojas consideran que la eficacia de las instituciones jurídico-laborales, en determinado momento obedecen al auge de la lucha obrera, no es menos evidente que, en muchas ocasiones, las previsiones normativas o su aplicación aparecen como “concesiones gratuitas” o “reformas caídas del cielo”, fenómeno que sólo se explica por el interés de la clase capitalista de ordenar y encauzar la lucha reivindicativa dentro de los parámetros del sistema capitalista para evitar una confrontación real o por la urgencia de producir un efecto ideológico de legitimación política o de control político de la lucha de clases para prevenir su agudización<sup>7</sup>. En consecuencia, la “cualificación de la lucha obrera encuentra así uno de sus mayores obstáculos en las limitaciones y peligros que encierra la práctica jurídico-laboral, como estructura ideológica y política de integración y control”<sup>8</sup>. Las instituciones y mecanismos, incluyendo aquéllos que parecieran aumentar la viabilidad de la lucha reivindicativa, funcionan como un obstáculo a la confrontación de la extorsión salarial y del sistema que sobre ella se edifica. No obstante, los autores señalan que el derecho, si bien es útil para el control de la lucha de clases, ofrece limitaciones internas que exigen al Estado abandonarlo en determinadas circunstancias, cuando quiera que la algidez del enfrentamiento así lo impone<sup>9</sup>.

Marcel Silva Romero<sup>10</sup> analiza la evolución del derecho laboral entre comienzos del siglo XX y el año 2005 en el libro *Flujos y reflujos. Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*. En él plantea, sin hacer referencias explícitas a la lucha

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 34-35. “Si hiciéramos una síntesis, podríamos afirmar que el contenido de la práctica jurídico-laboral hace relación, total o parcialmente a: la afirmación y reproducción de las condiciones superestructurales que participan en la producción del efecto-plusvalía. Facilitar o hacer viable la lucha reivindicativa de la clase obrera para evitar que desborde los parámetros de la dominación de clase. Sancionar o garantizar los resultados alcanzados a raíz de la lucha reivindicativa, para generar la confianza en ella y en la virtualidad del derecho para solucionar las contradicciones sociales. Ordenamiento de la lucha reivindicativa para prevenir y evitar confrontación radical del sistema capitalista. Urgencia de producir un efecto ideológico de legitimación política del sistema. Control político de la lucha de clases para prevenir su agudización. Las necesidades de previsión y racionalidad de la actividad productiva respecto de los conflictos reivindicativos. Las relaciones existentes entre las distintas fracciones del capital propósito de la distribución de la plusvalía social. La tendencia a limitar al máximo el tiempo de trabajo necesario”.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>10</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Flujos y reflujos: Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, tercera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2005.

de clases —así se mueva en la misma dirección de los autores anteriormente reseñados—, que la autonomía de los sindicatos en Colombia ha estado subordinada al Estado. También es crítico del papel que han desempeñado las políticas públicas en su recurrente búsqueda del debilitamiento de los sindicatos. No obstante, también considera que la ausencia de autonomía del movimiento sindical es producto de que la dirigencia sindical focalizó hasta 1990 todas sus luchas en el logro de mayor remuneración para los trabajadores, así a partir de entonces esta situación venga cambiando.

Para Silva Romero, la autonomía sindical es precondition para poder auscultar las dificultades y sobrevivir a las políticas adversas de los gobernantes y empleadores que lo consideran como un obstáculo para el desarrollo económico de los intereses del capital, asimilados a los de la nación. A pesar de esas apreciaciones piensa que el proteccionismo del Estado ha sido benéfico para los sindicatos por tener como contraprestación una profunda intervención del Estado en su vida y sus actividades y que, así no lo hayan querido algunos de ellos o lo hayan aceptado otros, las posiciones de los dirigentes sindicales se han movido dentro de los marcos de acción establecidos por el Estado para el manejo de los sindicatos y de la lucha reivindicativa gremial<sup>11</sup>.

Guillermo González Charry<sup>12</sup> quien en su libro *Derecho colectivo del trabajo* analiza el desarrollo del movimiento sindical hasta 1978, es más moderado en sus planteamientos y le asigna a los sindicatos un papel dentro del cual, si bien cabe la confrontación entre trabajadores y empleadores, ésta siempre debe estar subordinada al ordenamiento legal: el derecho de asociación, aunque es un derecho natural, no por ello es ilimitado y el Estado siempre debe terciar para arreglar los conflictos en beneficio general del país y de su prosperidad económica<sup>13</sup>.

González Charry considera que el sindicalismo ha sido útil no solamente a las personas enroladas dentro de los sindicatos, sino también como bandera de los gobiernos para sus políticas sociales. Por ejemplo, en varios países la seguridad social comenzó por la necesidad de atender peticiones de reivindicación obrera dirigidas por las organizaciones sindicales, y se hizo primeramente para ellas y para sus miembros; luego se convirtió en bandera política de los gobiernos y se hizo extensivo el sistema a vastísimas zonas de trabajadores no comprendidos dentro de los movimientos sindicales<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*, tomo I, *Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical*, segunda edición, Bogotá, Futura-Grupo Editorial Ltda., 1978.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 22.

Observa adicionalmente que la indiferencia tradicional y aun la hostilidad hacia la incorporación de los sindicatos a la política activa y el aprovechamiento de sus propias banderas para la realización de una campaña política depende de la mentalidad de los candidatos y de los gobernantes, sin que ello signifique que no son también factores receptivos de los impulsos sociales y que los avances del movimiento sindical hacen de ellos unos carriles conductores de sus aspiraciones o de sus ambiciones, en parte por el oportunismo político y en parte por necesidad de satisfacer exigencias populares para las cuales el apoyo del sindicalismo es fundamental<sup>15</sup>. En consecuencia, los gobiernos han recogido las aspiraciones de los movimientos sindicales, “para darles evasión, bien a través de actos de Gobierno, si es que pueden hacerlo legalmente, o bien a través de iniciativas parlamentarias, aunque en algunas ocasiones no les vean viabilidad, pero con el solo objeto de satisfacer una circunstancia política”<sup>16</sup>.

Así mismo señala que la política sindical debe implicar un esfuerzo de entendimiento permanente por buscar puntos de unidad entre intereses encontrados, en la búsqueda de fines compatibles con la institución democrática en los que son necesarios para su acción<sup>17</sup>. Para terminar, sostiene que podría sintetizarse que la táctica del sindicalismo está centrada fundamentalmente en dos cosas: en actuar tan tenazmente como le sea posible, pero en actuar dentro de los mecanismos institucionalizados y no contra ellos, en el entendimiento de que son expresión de un Estado que ambiciona protegerlos<sup>18</sup>.

Ignacio Escobar Uribe<sup>19</sup> en el libro *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia* arguye que tanto el arreglo directo, como la conciliación o el arbitraje y el derecho a la huelga aceptada por nuestra legislación, fueron los ejes centrales de un proceso social organizado que tuvo como finalidad presionar la solución de los conflictos colectivos de trabajo. Se caracteriza, sin embargo, porque en ella la parte activa son los trabajadores, sindicalizados o no, quienes a través de la suspensión colectiva y concertada de labores buscan imponer a los patronos el predominio de sus intereses.

En su concepto, las huelgas surgen primeramente como un hecho de la vida laboral, como un hecho que gravita sobre las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores. Cuando ese medio de presión y de defensa del proletariado tiene ya una entidad *de facto*, vienen entonces las normas jurídicas que lo rechazan, lo toleran, lo aceptan y lo regulan de conformidad con las necesidades socioeconómicas del momento y con la ideología dominante en una época histórica determinada.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 71-72.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>19</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 1975.

“No obstante ser esto verdad en nuestro medio, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de lo ocurrido en Europa o en Norteamérica, el derecho de huelga fue regulado entre nosotros casi a partir del momento en que empezaron a presentarse los primeros conflictos colectivos de este siglo”<sup>20</sup>.

El trabajo realizado por Miguel Urrutia<sup>21</sup> tiene un enfoque diferente. La orientación de su libro *Historia del sindicalismo en Colombia*, que se remonta a indagar los orígenes del movimiento obrero entre la primera mitad de siglo XIX y 1965 es esencialmente económica. En su concepto, al ser Colombia un país en el que existe exceso de oferta de mano de obra, las conquistas laborales tan sólo han sido posibles por el apoyo brindado por el Gobierno a los sindicatos, por lo que estas organizaciones dependen de la acción política. En consecuencia,

... si el Estado decide que los sindicatos son indeseables por ser una barrera para el desarrollo económico en países atrasados, sin duda alguna el Estado puede eliminar los sindicatos o por lo menos restarles toda efectividad. Esto probablemente no se puede hacer sin cambiar la estructura política. Éste es el dilema que tiene que afrontar un Gobierno al definir su política sindical<sup>22</sup>.

Urrutia, dejando de lado los planteamientos ideológicos, se refiere al impacto que han tenido los sindicatos en términos de la remuneración de los trabajadores sindicalizados frente a lo ocurrido con los no sindicalizados.

En resumen, los trabajos inspirados en un marco ideológico marxista perciben que en Colombia la respuesta del Estado frente a los movimientos sindicales ha sido paternalista y protectora y ha estado encausada a controlarlos en concordancia con los intereses del capital. En contraste, para quienes están dentro de la línea de pensamiento del liberalismo clásico, la respuesta del Estado en materia sindical y de remuneración de los trabajadores, aunque también ha sido paternalista, ha estado motivada por la búsqueda de la paz social, por lo que éstas han sido reguladas en concordancia con ese propósito.

El concepto de “paternalismo” utilizado con particular énfasis por Ostau de Lafont, así también lo utilizan los otros autores estudiados —aunque no es definido por ellos— es el de Gerald Dworkin. Por la frecuencia de su uso resulta interesante puntualizar su contenido. En concepto de Dworkin, paternalismo<sup>23</sup> es la interferencia del Estado o de un individuo con otra persona contra su voluntad, con la

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>21</sup> URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>23</sup> DWORKIN, Gerald. “Paternalism”, en *The Monist*, Vol. 56, No. 1, 1972, pp. 64-84.

justificación de que la persona afectada por la intervención estará mejor o estará siendo protegida de un daño. Las condiciones para establecer si X actúa de manera paternalista sobre Y haciendo (u omitiendo) Z es:

1. Z (o su omisión) interfiere con la libertad o autonomía de Y.
2. X hace eso sin el consentimiento de Y.
3. X hace eso porque Z mejorará el bienestar de Y o de alguna manera promueve el interés, valor y bienestar de Y.

Esa definición de paternalismo no es para nada ambivalente. Por el contrario es bastante precisa, a diferencia de lo que ocurre con su uso en los textos descritos. En esos textos no es claro para qué la utilizan los autores. ¿Se hace referencia al apoyo que el Estado le ha prestado a los trabajadores otorgándoles prestaciones sociales que éstos no querían? ¿O se hace referencia a haber institucionalizado jurídicamente los movimientos obreros sin que éstos lo hubiesen solicitado? La respuesta a ese interrogante no resulta obvia. La evidencia histórica no permite afirmar que los trabajadores no estuvieran buscando reivindicaciones laborales y que, si bien inicialmente lo hicieron a nivel de los pliegos de peticiones, más adelante no sólo pidieron la incorporación de esas conquistas a las normas legales, sino también la extensión de la protección del Estado a las negociaciones colectivas y al derecho de huelga. Esa conclusión se desprende de las mismas lecturas de los textos analizados, indistintamente de la tesis que el respectivo autor pretenda demostrar, por lo que más que hablar de paternalismo, por lo menos ateniéndose a la forma como éste es definido por Dworkin, podría hablarse de una transacción política que se explica mejor en los términos planteados por Acemoglu y Robinson y que se conoce en la literatura como las preferencias concentradas alrededor de un solo objetivo *—single peak preference—*.

Dentro de ese marco, el de una confrontación de intereses entre trabajadores y dueños del capital, es que se dan las tendencias históricas que se analizan a continuación. Y es dentro de ese mismo marco que la construcción y evolución del derecho laboral en Colombia ocupa el lugar protagónico. Realizar un análisis histórico de lo que ha ocurrido en esta materia es difícil, en particular cuando el interés que se tiene está centrado en los móviles que impulsaron y dieron cuenta de la toma de decisiones. Éstos no son siempre fáciles de identificar, ni son exclusivos y generalmente están limitados o son inducidos por las mismas instituciones vigentes, por la facilidad o dificultad que se tenga para lograr el cambio y por la presencia de mecanismos que hagan exigible el cumplimiento de las normas. En consecuencia, para efectos de las hipótesis que se pretenden evaluar resulta conveniente en una primera parte esquematizar el marco constitucional dentro del cual se ha estructurado el ordenamiento legal.

## CAPÍTULO II: COLOMBIA Y SUS INSTITUCIONES

Para efectos de una mejor comprensión de los desarrollos jurídicos, políticos y económicos de las relaciones entre el capital y el trabajo en Colombia son básicas sus instituciones y, dentro de éstas, juega un papel protagónico la Constitución Política. Dentro de ese marco existen dos temas de especial relevancia para entender mejor las relaciones laborales: A. la división de poderes, los estados de excepción y el control de constitucionalidad; y B. la intervención del Estado en la economía.

La Constitución Política de 1886 consagró el Estado de Derecho centralizado administrativamente. La noción de Estado de Derecho exige que la autoridad pública halle el límite de su poder en el ordenamiento jurídico vigente, es decir, que ésta se encuentre inexorablemente subordinada a las directrices que taxativamente señala la Ley<sup>1</sup>. Necesariamente esto conlleva a la institucionalización de dicha autoridad, lo cual implica, su despersonalización y la división de los poderes públicos en diferentes ramas autónomas e independientes, de manera que quien ejecuta la Ley no es quien la promulga, al tiempo que es independiente de quien vigila por su cumplimiento.

En contraste, la Constitución Política de 1991 materializó en Colombia la transición hacia un Estado Social de Derecho. Las garantías y los deberes sociales a cargo del Estado que en la antigua Constitución dependían en forma exclusiva de un desarrollo legislativo para obligar al Estado a otorgarlos, en el Estado Social de Derecho adquieren una nueva dimensión. En la nueva Constitución, las autoridades están vinculadas de manera directa a la realización de la igualdad sustancial, a partir de la asignación de mínimos materiales en favor de grupos sociales determinados.

El Estado Social de Derecho nace tras la Segunda Guerra Mundial, como un intento por darle contenido a la Ley bajo la cual se rige la autoridad, lo cual se logra mediante el reconocimiento de unos principios supraleales. De esta forma, la autoridad estatal pasa de ser un sujeto pasivo limitado a darle cumplimiento a la Ley,

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 6º: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

a estar obligado a desempeñarse de manera activa para lograr el cumplimiento material de los principios constitucionales.

Esta concepción implica la conformación de un nuevo esquema en las relaciones entre el individuo, la sociedad y el Estado. Ha quedado en segundo plano la tarea del Estado administrador, limitado al cumplimiento de la Ley, para pasar a la noción del Estado dinámico y activo que, sin perjuicio de aquél, busca y encuentra soluciones para proteger de manera efectiva y cierta a los asociados y para promover las condiciones que impliquen un desarrollo del conjunto, dentro de la perspectiva de la dignidad humana<sup>2</sup>.

## **División de poderes, estados de excepción y control de constitucionalidad**

Las normas incorporadas en la Constitución de 1886 claramente concentran el poder en manos del Ejecutivo. En primer término está la consagración de los estados de excepción (Artículo 121). En segundo término está la capacidad que tiene el Ejecutivo de objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso por inconstitucionales o inconvenientes (Artículo 85). En tercer lugar está la posibilidad del Legislativo de delegar facultades extraordinarias en el Ejecutivo (Artículo 76, numeral 10). En cuarto término está el alcance establecido para el control de constitucionalidad.

### **Estados de excepción**

Tanto en Colombia como en el mundo entero, existe un amplio debate en torno al manejo y al alcance de los estados de excepción o extensión de plenos poderes del Legislativo al Ejecutivo frente a situaciones de conflicto interno. El problema en esencia surge en torno a la característica de la decisión y al hecho de que, como lo anota Friedrich “las medidas excepcionales que se tratan de justificar para la defensa de la Constitución Democrática son las mismas que conducen a su ruina”<sup>3</sup>. De ahí que Agamben señale que el estado de excepción se presenta como “un umbral de indeterminación entre la democracia y el absolutismo”<sup>4</sup>, que induce en los Estados contemporáneos la conversión de una medida provisional de estado de excepción en técnica de gobierno permanente, lo que amenaza con transformar de

<sup>2</sup> Sentencia T-067 del 22 de febrero de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

<sup>3</sup> AGAMBEN Giorgio. *Estado de excepción*, Buenos Aires, Editora Adriana Hidalgo, 2004.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

manera radical la estructura y el sentido de las distinciones tradicionales de formas de Constitución.

Para Agamben no es fácil definir lo que significa el estado de excepción por la estrecha relación que tiene con la guerra civil, la insurrección y la resistencia. Tjingsten, desde un enfoque pragmático, señala que el estado de excepción consiste en la extensión de los poderes propios del Legislativo a la esfera del Ejecutivo por medio de la promulgación de decretos y disposiciones como resultado de la delegación incluida en las leyes denominadas de “plenos poderes”, siendo en consecuencia una de sus características la abolición provisional de la distinción entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial<sup>5</sup>. El estado de excepción no es un derecho especial —como lo constituye el derecho de guerra— pero, en cuanto a suspensión del orden jurídico mismo, define su umbral o su concepto de límite. Su ejercicio regular y sistemático conduce necesariamente a la liquidación de la democracia<sup>6</sup>.

Rossiter trata de justificar explícitamente la dictadura constitucional bajo la hipótesis de que el régimen democrático está concebido para funcionar en circunstancias normales. Pero en tiempos de crisis, el Gobierno constitucional debe ser transformado en la medida que sea necesario para neutralizar el peligro y reestablecer la situación normal. Esta alteración implica inevitablemente un Gobierno más fuerte “es decir, el Gobierno tendría más poder y los ciudadanos menos derechos”<sup>7</sup>.

Para Agamben, la teoría del estado de excepción se resuelve en el *estado de necesidad* de manera que el juicio sobre la existencia de ésta agota el problema de legitimidad de aquél. La teoría de la necesidad del citado autor no es más que una teoría de excepción, en virtud de la cual un caso singular queda sustraído de la observancia. La necesidad no es fuente de ley y ni siquiera suspende en sentido propio la ley; se limita a sustraer un caso singular de la aplicación de la norma. No obstante, por así decirlo, es el fundamento de la *validez* de los decretos que con fuerza de ley son promulgados por el Ejecutivo en el estado de excepción<sup>8</sup>.

La necesidad no se presenta como un dato objetivo, sino que implica un juicio subjetivo que tiene sus orígenes sólo en las circunstancias declaradas como tales. El recurso a la necesidad implica una valoración moral o política mediante la cual se juzga el orden jurídico y se le considera digno de ser conservado o potenciado incluso al precio de su eventual violación.

En Colombia la utilización de los estados de excepción lejos de haber sido excepcional se constituyó en la regla hasta 1990, de suerte que la mayoría de las decisiones

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

en materia laboral y algunas económicas se tomaron en uso de esas prerrogativas. A partir de 1991 se deja de recurrir a ese expediente, no porque no se quisiera o no se considerara “necesario” sino porque las normas constitucionales y su interpretación restringieron su uso.

El Artículo 121<sup>9</sup> de la Constitución de 1886 le confirió al Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, la potestad de declarar turbado el orden público y en *estado de sitio* toda la República o parte de ella, en los casos de guerra exterior o de conmoción interior. Con ello el Presidente quedaba investido de las facultades que le confieren las leyes y, en su defecto, de las que le da el derecho de gentes para defender los derechos de la nación o reprimir el alzamiento. Estas facultades fueron limitadas por la Ley 2 de 1904 –derogada por la Ley 8 de abril 5 de 1905– al señalar que los decretos ejecutivos que se dictaran al amparo del Estado de sitio tendrían la fuerza obligatoria de la Ley “cuando tengan por objeto defender los derechos de la nación o reprimir el alzamiento, conforme a la letra y el espíritu del Artículo 121 de la Constitución”. Posteriormente, la Asamblea Constituyente de 1910 modificó el alcance de las facultades del Gobierno al prever que éste tendría, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones y, de otra, al disponer que en estado de sitio el Presidente no podía derogar las leyes vigentes, sino sólo suspenderlas, y que los decretos extraordinarios que hubiere dictado dejarían de regir al restablecerse el orden público<sup>10</sup>.

La utilización de estas facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República si bien fue recurrente, varió a través del tiempo en parte por cambios de orden constitucional y, en parte, por cuenta de la interpretación de las normas jurídicas, validadas por la Corte Suprema de Justicia.

Hasta 1944 el Artículo 121 se utilizó generalmente para restringir las libertades individuales frente a perturbaciones del orden público. La intensidad y propósitos de ese uso estuvieron en función de las tendencias ideológicas del Gobierno de turno o de las presiones ejercidas por los votantes o grupos de interés o lo que llamaría Giorgio Agamben *estado de necesidad*. Quizás la excepción a esa tendencia durante ese período se da en 1905 cuando el gobierno de Reyes<sup>11</sup>, frente a la dificultad de tramitar una ley ante el Congreso y ante problemas fiscales y la necesidad

<sup>9</sup> Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 121.

<sup>10</sup> Reforma Constitucional de 1910. Artículo 121.

<sup>11</sup> En uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República el Ejecutivo expidió el Decreto 29 de 1905.

de recursos públicos, recurrió al Artículo 121 para aumentar el arancel de aduanas en un 70 por ciento<sup>12</sup>.

Entre 1945 y hasta 1968, el Gobierno, con el visto bueno de la Corte Suprema de Justicia, extendió el alcance del Artículo 121 a la adopción de medidas de “orden público económico”<sup>13</sup>. Díaz-Callejas señala que “el maestro Echandía, con la mejor intención social, abrió la tronera”. Y continúa:

... la utilización del Estado de sitio como vía para legislar con prontitud sobre materias que despertaban la resistencia del sistema colombiano de privilegios, dentro y fuera del Congreso Nacional, tuvo su más alta vocería en el maestro Darío Echandía, quien formuló la tesis del “orden público económico”, a raíz del golpe militar del 10 de junio de 1944 contra el presidente López Pumarejo<sup>14</sup>.

Durante el lapso señalado la mayoría de la legislación laboral y de las decisiones concernientes con los derechos colectivos de los trabajadores fueron adoptadas por el Ejecutivo en uso de esas facultades, lo que motivó el cambio de la norma en 1968. Al respecto Henao Hidrón anota:

... el uso y abuso que desde 1949 venía haciendo el Gobierno de las facultades constitucionales sobre estado de sitio, para los cargos de guerra exterior o conmoción interna, ciertamente mostraba la necesidad de deslindar el “orden público económico”, del tradicional “orden público político”. En efecto, los decretos del Artículo 121 habían servido no sólo para procurar el restablecimiento de la paz pública, sino a menudo, para sustituir mediante ellos al Legislador en materias laborales, económicas, administrativas, etcétera<sup>15</sup>.

En consecuencia, con base en la propuesta de López Michelsen, el Congreso valida el deslindamiento del orden público “económico” del “político” cuando aprueba el Artículo 43 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 –que corresponde

<sup>12</sup> JUNGUITO, Roberto y RINCÓN Hernán. “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”, documento preparado para el Seminario Investigaciones Recientes sobre Historia Económica Colombiana, Bogotá, agosto de 2004.

<sup>13</sup> DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. “El Estado de sitio ante la Constituyente colombiana”, en *Nueva Sociedad*, No. 112, marzo-abril de 1991, Bogotá, pp. 66-72.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del derecho constitucional colombiano*, décima edición, Bogotá, Editorial Temis S.A., 1996, pp. 47-83.

al 122 de la Codificación Constitucional<sup>16</sup>— el cual declara que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también calamidad pública, el Presidente, previa consulta al Consejo de Estado y mediante Decreto con la firma de todos los ministros, puede declararlo por períodos que, sumados, no excederán de noventa días al año. Los decretos de emergencia tienen fuerza de ley y su propósito exclusivo es conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El Gobierno con base en esas facultades no queda habilitado para desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores. Las causas determinantes del estado de emergencia y las medidas adoptadas pasan a revisión del Congreso durante treinta días, prorrogables por acuerdo de ambas Cámaras. En cuanto al informe motivado que le presente el Gobierno durante las sesiones posteriores al estado de emergencia y en cualquier legislatura ordinaria, el Congreso queda facultado, por iniciativa propia, para derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los aludidos decretos<sup>17</sup>.

De otra parte, en lo que se refiere al aspecto político de los Estados de excepción, la Reforma Constitucional de 1968<sup>18</sup>, además de precisar que el Presidente

<sup>16</sup> Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 43: “El Artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así: Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia. El Gobierno en el decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este Artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez (10) días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este Artículo. En las condiciones y para los efectos previstos en este Artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado. Serán responsables el Presidente y los ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1º lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente Artículo. Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores. Parágrafo: El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este Artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el Artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario”.

<sup>17</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Óp. cit.*, pp. 47-83.

<sup>18</sup> Reforma Constitucional de 1968. Artículo 121.

puede intervenir por las facultades que le confiere la ley y el derecho de gentes, adiciona aquellas “que la Constitución le autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público”, al tiempo que elimina la exigencia de convocatoria previa del Congreso. La nueva autorización significa

... la posibilidad de realizar arrestos sin orden judicial, la expropiación administrativa sin indemnización, la ocupación y el usufructo personal de bienes inmuebles privados para pagar con su producto las necesidades de la guerra, prohibición de circulación de impresos y demás restricciones a la libertad de prensa, la imposición de contribuciones, la concertación de autoridades políticas o civiles y judiciales o militares y la realización de gastos por fuera de presupuesto<sup>19</sup>.

Esta Reforma Constitucional en concepto de Carlos Lleras “crea un marco jurídico apropiado e instrumentos suficientemente flexibles y eficaces para manejar, sin quebrantamiento de los principios de la democracia representativa, las tensiones que se presentan en el accidentado proceso de desarrollo económico y social”<sup>20</sup>. Carlos Lleras, a pesar de haber manifestado su preocupación por el abuso del estado de sitio, “fue el Presidente del Frente Nacional que más lo utilizó, ocho meses parcial, y treinta totalmente...”<sup>21</sup>.

A partir de 1991, las posibilidades de utilizar los estados de excepción se ven ampliamente restringidas por cuenta de las normas específicas que los regulan y de la configuración misma de la Constitución de 1991. En particular, ésta modifica el nombre que les asigna: declaratoria de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social y ecológica. En relación con los dos primeros, y para evitar excesos, el Artículo 214 de la Carta Política señala que durante su vigencia no pueden ser restringidos los derechos humanos y las libertades fundamentales, ni el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, lo que incluye, lógicamente, la imposibilidad de suprimir o

<sup>19</sup> Sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, magistrado ponente Jaime Córdoba, Corte Constitucional.

<sup>20</sup> HENAO HIRÓN, Javier. *Óp. cit.*, pp. 47-83. “Carlos Lleras Restrepo para justificar la necesidad de la Reforma Constitucional de 1968, en discurso del 27 de noviembre de 1965, sostuvo que: ‘hay que reafirmar y fortalecer el Régimen Presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras... En primer término, debe revisarse la actual repartición de funciones entre el Legislativo y Ejecutivo. El primero ha seguido gozando de competencia sobre zonas en las cuales no puede ejercerla con la agilidad y rapidez indispensables. Y también de iniciativa en campos donde resulta eminentemente perturbadora. Las reformas introducidas por el Acto Legislativo No. 1 de 1945 fueron insuficientes y muchas de ellas han sido deformadas por prácticas viciosas. Tanto el buen manejo económico y fiscal del país como la ejecución ordenada de los planes de desarrollo, exigen una reforma de las competencias que ensanche en ciertos casos la facultad del Ejecutivo y le reserve en otras la iniciativa’”.

<sup>21</sup> BORJA, Jaime Humberto. “Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana (1966-1970)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 211.

modificar los órganos y funciones básicas de acusación y juzgamiento. En segundo término, el Artículo 212 Constitucional sujeta la declaratoria de estado de guerra exterior a la aprobación del Senado, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión<sup>22</sup>. En lo que toca con el estado de conmoción interior, la Constitución Política establece que su término no puede superar noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales; en caso de una segunda prórroga, su adopción queda sujeta al concepto previo favorable del Senado. Se puntualiza además que la perturbación del orden público debe ser grave y atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y tener la característica de no poder ser conjurada mediante las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

Por último, en relación con el estado de emergencia, dispone la Reforma de 1991 que puede ser declarado cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos para los estados de guerra exterior y conmoción interior, “que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”. En este caso, también se establecen límites temporales pues puede ser declarado hasta por períodos de treinta días en cada caso, sin que se puedan exceder noventa días en el año calendario. La declaratoria faculta al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley con la finalidad exclusiva de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, exigiéndose que deberán referirse a materias que tengan una relación directa y específica con el estado de emergencia. Expresamente se faculta al Presidente para establecer, en forma transitoria, nuevos tributos o modificar los existentes, entendiéndose que las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal del Congreso, salvo que éste los convierta en legislación permanente, durante el año siguiente. Finalmente, se establece una limitación, cual es que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos de los trabajadores.

Dentro del marco jurídico de la Constitución Política de 1991, después de casi cien años del uso ininterrumpido de la declaratoria de estados de excepción, es que la utilización de esta práctica se reduce de manera no despreciable. Las razones: de una parte, las competencias otorgadas a la Corte Constitucional para revisar de fondo y de forma las disposiciones así adoptadas y, de otra, las restricciones impuestas a dichas prerrogativas, al haberse eliminado la facultad introducida en 1968 de utilizar los estados de excepción para modificar las normas judiciales. Así, la calificación del denominado estado de “necesidad” pasa de estar en manos del Ejecutivo a ser compartido con los demás órganos del poder público.

<sup>22</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 122, 173 numeral 5, y 189 numeral 6.

## Objeciones presidenciales

Otra de las normas que contribuyen a concentrar el poder en manos del Ejecutivo es la posibilidad que tiene el Presidente de la República de objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, cuando los considere inconstitucionales o inconvenientes (Artículo 85 y siguientes)<sup>23</sup>.

La regla general es que, una vez aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, éste pase al Gobierno para su promulgación. En caso de que éste no lo apruebe, lo debe devolver, con objeciones, a la Cámara en que tuvo su origen. El término de que dispone el Presidente de la República para la devolución depende del número de artículos que tenga el proyecto. Si no consta de más de cincuenta artículos, el término es de seis días. Si contiene entre cincuenta y un y doscientos artículos, el plazo es de diez días. Finalmente, cuando sean más de doscientos artículos, deberá devolverlo con las objeciones dentro de los quince días siguientes. Transcurridos los plazos mencionados sin que se haya producido la devolución, el Presidente está obligado a sancionar y promulgar la Ley.

El trámite de las objeciones en el Congreso es diferente dependiendo de si el proyecto de ley es objetado en su conjunto, o sólo lo es en parte. En el primer caso, el proyecto vuelve a las Cámaras para tercer debate. En el segundo, será reconsiderado en segundo debate, con el único objetivo de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.

Es obligación del Presidente sancionar todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara, sin que sea posible presentar nuevas objeciones. Se exceptúa el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este evento, si las Cámaras insisten, el proyecto pasa a la

<sup>23</sup> Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 85: “Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno, y si éste lo aprobare también, dispondrá que se promulgue como Ley. Si no lo aprobare, lo devolverá con objeciones a la Cámara en que tuvo su origen”. Artículo 86: “El Presidente de la República dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta (50) artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de cincuenta y un (51) a doscientos (200) artículos, y hasta de quince (15) días, cuando los artículos sean más de doscientos (200). Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el Acto Legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los diez (10) días siguientes a aquel en que el Congreso haya cerrado sus sesiones”. Artículo 87: “El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente, volverá en las Cámaras a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte, será reconsiderado en segundo debate con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno”. Artículo 88: “El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara”. Artículo 89: “Si el Gobierno no cumple el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este Título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”. Artículo 90: “Exceptuase de lo dispuesto en el Artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema para que ella, dentro de seis (6) días, decida sobre su exequibidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la Ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”.

Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad; si el fallo es afirmativo, el Presidente debe sancionar la Ley y si es negativo se archiva el proyecto.

Las objeciones presidenciales encuentran su origen remoto en la facultad de veto que tenía el Rey para negarse a consentir una ley aprobada por el Parlamento, sin que, por regla general, fuera posible para éste hacer una nueva deliberación<sup>24</sup>. En el régimen presidencial de los Estados Unidos, dentro de la Constitución de 1787, se prevé el derecho del Presidente de vetar una ley; para superar este veto se requiere que el Proyecto sea aprobado en cada de las Cámaras por una mayoría cualificada de dos terceras partes<sup>25</sup>.

En Colombia, como lo advierte la Corte Constitucional, “la figura de las objeciones a los proyectos de ley ha sido una constante en la evolución de nuestro sistema presidencial de Gobierno, pudiendo incluso afirmarse que constituye uno de sus rasgos definitorios”<sup>26</sup>. Ya en la Constitución Política de la República de Colombia de 1821 se preveía la posibilidad de que el Poder Ejecutivo formulara reparos a un proyecto de ley y en las constituciones posteriores (1830, 1932, 1843, 1853, 1858 y 1863) se introdujeron disposiciones sobre el particular. Con posterioridad a 1886, se realizaron modificaciones en materia de control de constitucionalidad de las objeciones en las Reformas Constitucionales de 1910, 1945 y 1968.

La Corte Constitucional ha resaltado

... la existencia de unas constantes históricas en el constitucionalismo colombiano, aparejadas con nuestro sistema presidencial de gobierno: i. el Presidente ha contado con la facultad constitucional de negarse a sancionar un proyecto de ley aprobado debidamente por las Cámaras, por motivos de inconveniencia; ii. tal competencia puede ser ejercida sobre la totalidad del proyecto o respecto a ciertos artículos del mismo; iii. las objeciones deben ser presentadas durante un determinado tiempo, en función de la cantidad de artículos objetados; iv. el Congreso puede optar por acoger las observaciones del Ejecutivo o insistir en la aprobación del texto inicial; v. en esta segunda hipótesis, a condición de que medien determinadas mayorías congresionales, el proyecto será finalmente adoptado, debiendo ser sancionado por el Presidente de la República. De igual manera, en materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad se tiene que i. en

<sup>24</sup> PLANAS, Pedro. *Derecho parlamentario*, Lima, 1997, p. 427. Tomado de Sentencia C-452 de 2006, Corte Constitucional.

<sup>25</sup> BADIA, Juan Fernando. *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 2001, p. 574. Tomado de Sentencia C-452 de 2006, Corte Constitucional.

<sup>26</sup> Sentencia C-452 de 2006, Corte Constitucional.

determinadas Constituciones decimonónicas, aquéllas eran tramitadas de igual forma que las objeciones por inconveniencia; ii. sólo hasta 1886 fue establecido un control judicial de constitucionalidad sobre las mismas, a cargo de la Corte Suprema de Justicia; iii. a lo largo de las diversas reformas que conoció la Carta Política de 1886, se fue perfeccionando el control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, disponiendo la participación del Procurador General de la Nación y de los ciudadanos; y iv. el control de constitucionalidad se extendió al contenido material de las objeciones y al examen de vicios de procedimiento en el trámite de las mismas<sup>27</sup>.

La Constitución actual “presenta como novedades que el control judicial de constitucionalidad lo realiza la Corte Constitucional y que a diferencia de la Constitución expirada, que se encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Constitución de 1991 señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscita”<sup>28</sup>.

### Facultades extraordinarias

Además de las facultades introducidas en los artículos 121 y 85, la Constitución de 1886 permite que el Congreso le otorgue al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias, *pro tempore*, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen<sup>29</sup>. Con base en esta facultad, desde 1907, el Legislativo comienza a delegar facultades extraordinarias en el Ejecutivo, instrumento que la Corte Suprema de Justicia valida, como se puede observar en la Sentencia del 25 de marzo de 1915<sup>30</sup> cuando le da vía libre a la Ley 126 de 1914<sup>31</sup> que le extiende facultades al Presidente para tomar decisiones en materia fiscal, monetaria, cambiaria y aduanera, incluyendo la reducción de los salarios de los funcionarios públicos<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 76: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ... Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

<sup>30</sup> Sentencia del 25 de marzo de 1915. Corte Suprema de Justicia, *Gaceta Judicial*, tomo 23, Nos. 1189 y 1190, pp. 339-342. Tomado de RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Las facultades extraordinarias*, pp. 190-191.

<sup>31</sup> Ley 126 de 1914 (sobre arbitrios fiscales).

<sup>32</sup> Dicha Ley fue desarrollada por el Decreto 23 de 1915.

Ya en el poder el Partido Liberal en 1930, el Congreso, para hacerle frente a los problemas económicos derivados de la Gran Depresión, expide la Ley 99 de 1931<sup>33</sup> que le extiende facultades extraordinarias al Gobierno a partir del 24 de septiembre de ese año<sup>34</sup> para restringir las importaciones mediante aranceles o prohibiéndolas, y para adoptar medidas económicas y financieras<sup>35</sup>. En ejercicio de tales facultades el Gobierno suspende temporalmente el libre comercio del oro y prohíbe la exportación de dicho metal y de toda clase de moneda extranjera con excepción hecha de las que efectuara el Banco de la República. Estas facultades son prorrogadas hasta el 31 de julio de 1932 por la Ley 119 de 1931<sup>36</sup>, que además incorpora la facultad de reorganizar los impuestos nacionales. En 1935, la Ley 31 nuevamente le extiende facultades extraordinarias al Gobierno las cuales se prolongan hasta el 31 de agosto de 1937 y luego

<sup>33</sup> Ley 99 de 1931 (por la cual se conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional). Artículo 1º: “Enviéstase al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias por el término de un año... para restringir la importación de mercancías extranjeras... (en especial artículos de lujo y otros no indispensables)”. Artículo 2º: “La facultad de restringir la importación de artículos extranjeros a que se refiere esta Ley podrá ejercerla el Poder Ejecutivo, bien sea por medio del alza de los derechos aduaneros o de la prohibición, de acuerdo con el Artículo anterior, o estableciendo reglas especiales para la importación de esa mercancía, pudiendo exigir el pago adelantado de los derechos de aduana, o bien limitar la introducción de determinados artículos a juicio del Poder Ejecutivo, previa consulta a la Junta de Aduanas”. Artículo 4º: “De conformidad con lo dispuesto por el ordinal 10 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para tomar medidas financieras y económicas que sean precisamente indispensables para conjurar la crisis por la que atraviesa el país. Pero el Gobierno no podrá, en virtud de estas autorizaciones, establecer monopolios que no hayan sido decretados por Leyes anteriores. Parágrafo 2º: Facultades hasta el 31 de diciembre de 1931”. Artículo 5º: “El Presidente de la República, en uso de las facultades que por la presente Ley se le confieren y de la prerrogativa que le da el Artículo 1º del Acto Legislativo No. 24 de 1898, podrá poner en vigencia en cualquier tiempo los impuestos o aumento o rebaja de éstos, de que trata esta Ley”.

<sup>34</sup> IBÁÑEZ, Jorge Enrique. *Estudios de Derecho Constitucional*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2001.

<sup>35</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 1975, p. 20. La gravedad de la situación económica que enfrenta el país a comienzos de los años treinta, como consecuencia de la Gran Depresión, se aminora cuando el gobierno de Olaya Herrera contrata préstamos internos para hacer frente al conflicto armado con el Perú. La guerra permite también la asimilación de una parte considerable de la población que se encontraba desempleada y que se incorpora al Ejército. Adicionalmente, “la restricción a las importaciones, tanto de bienes de consumo manufacturados como de bienes de capital ofrece una magnífica oportunidad de crecimiento y expansión de las industrias existentes, lo que a su vez repercute en un aumento de la demanda de fuerza de trabajo que absorbe una pequeña proporción de los obreros desplazados de las obras públicas. Este proceso adquiere un mayor dinamismo hacia el año de 1932, cuando los préstamos internos contratados por el Gobierno para hacer frente al conflicto del Perú, producen una expansión del medio circulante y cuando las exportaciones de café comienzan a recuperarse de nuevo”.

<sup>36</sup> Ley 119 de 1931 (por la cual se prorroga el plazo señalado al Presidente de la República para ejercer las facultades extraordinarias que le concede el Artículo 4º de la Ley 99 de 1931 y se dictan otras disposiciones). Artículo 1º: “Prorróguese hasta el 31 de julio de 1932 el plazo señalado por el Artículo 4º de la Ley 99 de 1931...”. Artículo 2º: “Al ponerse en receso las Cámaras Legislativas, quedará suprimida la Junta Consultiva Interparlamentaria creada por la Ley 99 del presente año, y el Presidente de la República podrá hacer uso libremente de las facultades extraordinarias...”. Artículo 3º: “... queda comprendida la de establecer, aumentar, disminuir, reorganizar los impuestos que el Gobierno considere indispensables”.

se amplían hasta 1939<sup>37</sup>. Dos años más tarde, el Congreso expide con igual alcance la Ley 54 de 1941 que es prorrogada nuevamente por la Ley 128 de 1941.

Así, puede afirmarse que a pesar del discurso de no intervención en la economía, predominante a comienzos del siglo XX, el Gobierno recurre al uso de la delegación de funciones para el manejo de la política económica durante la Gran Depresión a semejanza de lo ocurrido durante la Primera Guerra Mundial, situación que se extiende hasta la Segunda Guerra Mundial.

En consecuencia, la adopción de la mayoría de las normas fiscales, financieras y sobre todo de comercio exterior fueron expedidas haciendo uso de ese procedimiento, del cual se abusó en grado sumo como lo muestra el hecho de que, durante la administración del presidente Eduardo Santos, se hubieran expedido cuatrocientos cuarenta decretos con base en dos leyes de facultades extraordinarias<sup>38</sup>.

Entre las decisiones adoptadas durante esa época, con gran incidencia sobre la política laboral están las restricciones al comercio exterior que, como se anotó, habían empezado a introducirse desde comienzos del siglo: primero en desarrollo de las facultades otorgadas por la declaratoria de estado de sitio y luego por delegación de funciones, lo que facilitó la adopción de un modelo de desarrollo proteccionista de la producción doméstica, modelo que contrasta con uno de competencia por la enorme incidencia que tiene en la formación de precios y en las relaciones entre empresarios y trabajadores. En competencia, los precios están determinados cuando los costos marginales son equivalentes al producto marginal. En monopolio, los precios resultan de la equivalencia entre el producto marginal y los costos medios, equilibrio que se da en un nivel más alto que el de competencia, lo que facilita sufragar costos laborales más elevados, al tiempo que la utilidad que obtiene el empresario es mayor. En esas circunstancias se facilita la transferencia de los aumentos de costos a los precios finales de los productos.

Además de los estados de excepción y de la delegación de funciones, los poderes presidenciales se vieron robustecidos en la Reforma Constitucional de 1968 cuando, por la vía de las Leyes Marco o de la aplicación directa de la Constitución (Artículo 122), se le otorgaron facultades permanentes al Ejecutivo en aspectos tales como crédito público, cambio internacional y comercio exterior, y aduanas, adicionada a la de ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención en el Banco de la República y el manejo del ahorro privado<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> IBÁÑEZ, Jorge Enrique. *Óp. cit.*, p. 751.

<sup>38</sup> TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*, tercera edición, Bogotá, Librería Editorial la Gran Colombia, 1944, pp. 161 y ss. "... Quizá no sea aventurado aseverar que dentro de las veintinueve atribuciones del Congreso, vigentes, no hay una de que alguna vez no haya sido investido el Presidente de la República por leyes sobre concesión de facultades extraordinarias...".

<sup>39</sup> Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 76: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ... Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno

Cabe destacar en general que el Gobierno utilizó las restricciones y los impuestos al comercio exterior a lo largo del siglo XX y hasta 1990 en esencia por sus efectos fiscales y cambiarios<sup>40</sup>, ignorando las enormes implicaciones que este tipo de normas tiene sobre la estructura productiva del país y sobre las relaciones laborales.

## Control de constitucionalidad

La Constitución de 1886, si bien le atribuye a la Corte Suprema de Justicia la facultad de decidir sobre la exequibilidad de los actos legislativos y proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, no provee un control constitucional sobre los decretos legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo de la declaratoria del estado de sitio. Además, en las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX, la Constitución podía cambiarse por medio de una ley ordinaria, al no haberse previsto en ella mecanismos distintos a los de ese trámite para efectuar el cambio. Henaó Hidrón considera que la Ley 153 de 1887 convirtió la Constitución en un “rey de burlas”, por la cual según expresión de José Vicente Concha: “una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución. Pero si no fuere terminante, sino oscura y deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe”<sup>41</sup>. En consecuencia, en la práctica, esto significaba que el control de constitucionalidad era inexistente.

Más adelante, la Ley 2 de 1904 establece que la Corte Suprema de Justicia decidirá, a solicitud de cualquier ciudadano, sobre la validez o nulidad de las Leyes y, ocho años más tarde, el Acto Legislativo No. 2 de 1910<sup>42</sup> le confiere la guarda de la integridad de la Constitución y le otorga la facultad de decidir sobre la exequibilidad de todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como

---

para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”. Artículo 120: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema Autoridad Administrativa: ... Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”.

<sup>40</sup> JUNGUITO, Roberto y RINCÓN Hernán. *Óp. cit.*

<sup>41</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Óp. cit.*, pp. 47-83. “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales” (Artículo 40).

<sup>42</sup> Acto Legislativo No. 1 de 1910: “A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente: “Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”.

inconstitucionales, consagrando así, por primera vez en Colombia<sup>43</sup>, el control de constitucionalidad a través de la acción pública.

Con el paso del tiempo dicha Corporación fue adquiriendo más funciones, en especial en 1936 cuando se introduce por primera vez el concepto de derechos en el texto constitucional.

La Reforma de 1936 no modifica el órgano de control constitucional, sin embargo, el referente constitucional queda transformado.

Éste sufrió dos cambios cruciales: i. hubo un aumento en los derechos y garantías ciudadanas, lo cual incrementó las normas que establecen límites sustantivos al ejercicio del poder público, en especial en lo que respecta a las políticas económicas y sociales; y ii. se incorporó a la Carta una filosofía distinta a la predominante en 1886 que en algunos casos convivía con la anterior, lo cual le ofreció al Constitucional un mayor margen de libertad en la interpretación constitucional y lo responsabilizó de promover el desarrollo de esa nueva filosofía sobre cuyos alcances y fuentes aún existe controversia<sup>44</sup>.

La tercera reforma de interés en esta materia tiene lugar en 1968<sup>45</sup>. Esta reforma señala expresamente las causales de inexecutable de los proyectos de ley tanto respecto de su contenido como por vicios de procedimiento, asigna a la Corte la revisión automática de los decretos dictados en virtud de la declaratoria del estado de sitio y de emergencia económica<sup>46</sup> y de aquellas normas expedidas según lo dispuesto en el Artículo 80 de la Constitución de 1886 (Plan de Desarrollo). Adicionalmente, crea la Sala Constitucional encargada del estudio de las acciones de inconstitucio-

<sup>43</sup> COPETE LIZARRALDE, Álvaro. *Lecciones de derecho constitucional*, Bogotá, Editorial Lerner, 1960, p. 224.

<sup>44</sup> CEPEDA, Manuel José. *Polémicas constitucionales*, Bogotá, Legis Editores S.A., p. 21.

<sup>45</sup> Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 214: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes: decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación; decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Política, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. En las acciones de inexecutable deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación. En los casos de los artículos 121 y 123, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren. La Corte Suprema de Justicia cumplirá estas funciones en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional compuesta de magistrados especialistas en derecho público. El Procurador General de la Nación y la Sala Constitucional dispondrán, cada uno, de un término de treinta (30) días para rendir concepto y ponencia, y la Corte Suprema de Justicia de sesenta (60) días para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la Ley".

<sup>46</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*, tercera edición, Bogotá, Editorial Temis, 1972, pp. 112 y ss.

nalidad cuya decisión corresponde a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y establece términos para decidir sobre las demandas.

Es importante resaltar que la Reforma de 1968 permite expresamente que la Corte controle por vicios de forma los procedimientos seguidos en la formación de las leyes. Este avance, estimulado por los fallos inhibitorios de la Corte frente a cargos formales, también responden al propósito de concederle a las minorías políticas garantías en los procesos decisorios que conducen a la expedición de normas jurídicas, lo cual se inspira en la función de pacificación política que cumple el control constitucional<sup>47</sup>.

En consecuencia, el alcance de la revisión judicial de la Corte Suprema de Justicia así fuese tímidamente se fortalece de manera progresiva a lo largo del siglo XX<sup>48</sup>. Cabe destacar, sin embargo, que en materia laboral sólo hasta 1970 con la Sentencia del 12 de junio<sup>49</sup> la Corte empieza a jugar un papel determinante.

La cuarta ocasión en que modifica el control de constitucionalidad, pero quizás la de mayor relevancia, tiene lugar con la expedición de la Constitución Política de 1991, que introduce cambios de fondo en el papel de los jueces e imprime un vuelco de enormes proporciones en las relaciones entre las ramas del Poder Público, al igual que en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

La ausencia de garantías individuales lleva en 1991 a la incorporación en la Constitución de un extenso listado de derechos fundamentales, listado que además se ha venido ampliando por la vía de la jurisprudencia, la cual ha elevado por coxexidad a rango de derecho fundamental los derechos económicos, sociales y ambientales. De otra parte, el Preámbulo de la Constitución, que incluye la declaración

<sup>47</sup> CEPEDA, Manuel José. *Óp. cit.*, p. 27.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 43, 66 y ss. Manuel José Cepeda, al hacer un balance del papel de la Corte Suprema de Justicia en esta materia, comenta lo siguiente: "es cierto que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia entre 1886 y 1991 fue demasiado deferente frente al poder presidencial, poco sensible al desarrollo de los derechos constitucionales y se quedó rezagada, tanto respecto de la evolución del derecho constitucional en Occidente durante la segunda posguerra como ante las expectativas de numerosos grupos sociales que dejaron de ver en la Constitución una garantía de que sus peticiones serían escuchadas. También es verdad que estas falencias que se acumularon a lo largo de un siglo, pudieron ser superadas en tan sólo una década por la Corte Constitucional. No obstante, la Corte Suprema de Justicia cumplió una tarea meritoria durante cien años, la cual no ha sido adecuadamente valorada...". Y más adelante concluye: "después de esta visión de conjunto de lo que ha sido un siglo de control constitucional, se puede concluir que Colombia ha gozado de una tradición de defensa judicial de la supremacía de la Constitución no sólo centenaria sino ininterrumpida. Sin duda, ha habido períodos durante los cuales dicho control ha sido ejercido tímidamente, así como ha habido otros en los cuales se constata una dosis de activismo judicial. Igualmente, ciertos fallos pueden ser vistos, en perspectiva histórica, como sentencias de legitimación del poder, más que de control o limitación del poder. No obstante, lo esencial es que durante un siglo el Órgano Judicial de control constitucional ha ejercido con independencia, mayor o menor según la época, el poder de declarar inconstitucionales leyes y decretos con fuerza de ley, lo cual ha significado que el poder público ha sido sometido al respecto de la Constitución, pacto político fundamental para la paz".

<sup>49</sup> Magistrado ponente Luis Sarmiento Buitrago, Sala Plena, Corte Suprema de Justicia.

de principios, forma parte de las normas de aplicación directa. Pero, quizás lo más importante es que la Constitución introduce mecanismos accesibles a la población para hacer exigibles los derechos y crea la Corte Constitucional para velar por su respeto. Así, el juez pasa de interpretar la Ley conforme a los textos legales a crear derecho, en particular por cuenta de la ponderación que realiza frente a la confrontación de derechos, lo que implica, por razones obvias, ese tinte de subjetividad que caracteriza los fallos, los cuales responden en concordancia con la ideología preva- leciente en la Corte y en las tendencias políticas de los magistrados mayoritarios. A este respecto, y aunque algunos lo pretendan, no se puede subestimar la impor- tancia que tiene el que, según la normatividad vigente, sea al Legislativo a quien, en última instancia, le corresponda la escogencia de los magistrados constituciona- les<sup>50</sup>, a diferencia de la situación vigente hasta 1991 cuando dicha elección se hacía por cooptación.

Así, la importancia de los jueces cobra particular relevancia con el abandono de la filosofía política de la discusión acerca de si los derechos civiles y políticos son los únicos derechos individuales. Hayek<sup>51</sup> tuvo especial resonancia porque consi- deraba que los derechos sociales, económicos y culturales no eran verdaderos de- rechos, sino simplemente aspiraciones políticas que, a través de las decisiones del legislador llegaban a ser consignadas de manera legal como tales. Había entonces derechos legítimos –legales– a la salud, a la seguridad social, a la vivienda, etcéte- ra, pero no en cuanto derechos fundamentales, sino en cuanto derechos legalmente adquiridos<sup>52</sup>. En los años treinta, Keynes<sup>53</sup> inicia el debate en torno a la importancia de la intervención del Estado en la economía y, tras la Segunda Guerra Mundial, empieza a abrirse espacio la importancia de los derechos fundamentales.

Diversos analistas (Sen<sup>54</sup>, Arango<sup>55</sup>) desvirtúan las diferencias filosóficas entre las dos categorías de derechos. Sen lo hace básicamente desde el enfoque de las *con- secuencias*. Su enfoque admite una valoración variable de los derechos, según las

<sup>50</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 173: “Son atribuciones del Senado: *Elegir a los magis- trados de la Corte Constitucional*”. Artículo 239: “La Corte Constitucional tendrá el número impar de miem- bros que determine la Ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertene- cientes a diversas especialidades del derecho. Los magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para periodos individuales de ocho (8) años, de sendas ternas que le presenten el Pre- sidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos”.

<sup>51</sup> VON HAYEK, Friedrich August. “Camino a la servidumbre”, en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1946.

<sup>52</sup> ARANGO, Rodolfo y HOYOS, Luis Eduardo. “Filosofía política y desarrollo”, en *Estudios de Filosofía Políti- ca*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 324-326.

<sup>53</sup> KEYNES, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

<sup>54</sup> SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*

<sup>55</sup> ARANGO, Rodolfo y HOYOS, Luis Eduardo. *Óp. cit.*, pp. 324-326.

circunstancias concretas dentro de las cuales nos estamos moviendo. El autor defiende lo que denomina una “igualdad basada en una postura sensible a las *consecuencias* que puede tener para la persona tomar una u otra decisión en un caso concreto”<sup>56</sup>. Lo que pretende es invocar un régimen *de facto* que asegure los derechos económicos y sociales para todos. “La libertad, diría Sen, hay que tomársela en serio; pero no puede ser libre aquel que por sus circunstancias materiales es incapaz de hacer uso efectivo de todos sus derechos”<sup>57</sup>.

De manera semejante, Gaspar Ariño<sup>58</sup> llama la atención respecto de la distinción entre leyes de producción y leyes de distribución, la cual, según él, permitió a Stuart Mill explicar la interacción entre un mercado económico, sometido a la ley de la eficiencia y un meta de mercado institucional sometido a la ley de la justicia; dicho de otra manera, entre la producción eficiente y el justo ordenamiento de los derechos de propiedad. Las leyes de producción rigen los aspectos económicos de la producción de riqueza. Las leyes de distribución de riqueza son un problema de justicia conmutativa y redistributiva, esencial para la estabilidad y progreso de las sociedades; estas leyes no vienen dadas por la naturaleza sino que son diseñadas por cada sociedad, basándose en el concepto que tengan del hombre, en la igualdad básica que quiera defender y en el alcance que se da al estado de bienestar.

Es dentro de ese marco que en las sentencias de la Corte Constitucional progresivamente se han venido incorporando, como método de ponderación de principios constitucionales, el *test* de razonabilidad y el principio de proporcionalidad en razón a que el constitucionalismo reconoce que no es materialmente posible garantizar todos los derechos, a todos los ciudadanos, de manera simultánea e inmediata. Ello sería, por supuesto, el mundo ideal: todos tendrían una vivienda digna, un servicio de salud integral, una educación primaria gratuita, y un trabajo fijo y estable, con remuneración justa. No es una utopía inalcanzable: los países nórdicos, por ejemplo, se acercan a ese ideal. Pero, por lo pronto, estamos en la obligación de construir una serie de criterios que permitan –dentro del marco de la Constitución– priorizar, moderar y limitar el cumplimiento de esos derechos, en atención a la precariedad de nuestras arcas públicas y según las prioridades de las mayorías democráticas. En principio, entonces, el Constitucional, en ciertos casos, debe ejercer un control “débil” de constitucionalidad, para no suplantar el proceso democrático<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 336.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> ARIÑO, Gaspar. *Óp. cit.*

<sup>59</sup> CUÉLLAR, María Mercedes. “Prueba de razonabilidad y la estabilidad de las reglas de juego”, en *Memorias del diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico*, primera edición, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2007, p. 81.

En el Derecho Constitucional contemporáneo existen dos reglas fundamentales: 1. hay un componente mínimo de los derechos constitucionales “costosos” que resulta directamente exigible por los ciudadanos a los jueces; y 2. debe respetarse, salvo poderosas razones constitucionales, el principio de progresividad. Respecto a este último punto, se ha sentado doctrina en Colombia en el sentido de que el avance de los derechos sociales o económicos debe ser progresivo y que lo ya alcanzado no es susceptible de retroceso —esto se considera como el eje central del principio de progresividad que, en primera instancia, prohíbe la adopción de medidas regresivas en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>60</sup>—. En cuanto a la existencia de un componente de los derechos “costosos” directamente exigible, la doctrina ha entendido que existen algunos aspectos de los derechos sociales o económicos —como el derecho de los menores a la educación pública y gratuita hasta el noveno grado— que por expresa instrucción constitucional deben tener prioridad en el gasto público y no pueden ser negociados o mermados en el foro democrático. En consecuencia, se ha sostenido que frente a estos derechos —como frente al derecho a tener un abogado de oficio o a gozar del servicio de justicia— el ámbito de acción del legislador o del Gobierno es más reducido y el control constitucional más estricto o exigente<sup>61</sup>.

Así pues, los ciudadanos pueden exigir a las autoridades el cumplimiento de todos esos derechos —vía, por ejemplo, acción de tutela, acción de cumplimiento, o acción de inconstitucionalidad para que la Corte saque del mundo jurídico una ley que los viole—, pues no son simples “buenos propósitos”, pero en cuanto se refiere a la mayoría de los derechos sociales, lo cierto es que es válido introducir limitaciones a los mismos, pues no es posible garantizarlos todos, a toda la población y de forma simultánea. La satisfacción inmediata integral y universal de esos derechos puede conducir a la violación de otros principios constitucionalmente protegidos, como la estabilidad fiscal o la protección del valor de la moneda<sup>62</sup>.

La pregunta relevante es, ¿cómo identificar el contenido de los derechos, bienes y valores constitucionales que realmente resultan vinculantes para el Gobierno y que debe ser garantizado por el Tribunal Constitucional? Si esto estuviera claro sabríamos si una Sentencia se extralimitó —porque fue más allá del contenido constitucionalmente protegido de un derecho— o si, por el contrario, lo que hizo esa Corporación fue simplemente cumplir con su tarea como guardiana de la Constitución.

<sup>60</sup> Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI), diciembre 16 de 1966, p. 81.

<sup>61</sup> CUÉLLAR, María Mercedes. *Óp. cit.*, p. 81.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 82.

Allí es donde entra a jugar la prueba de razonabilidad. Dicha prueba originalmente fue concebida para evaluar las limitaciones al derecho a la igualdad —¿es razonable que un minero de socavón se pensione un poco más temprano que, digamos, un publicista, o por el contrario, esa diferencia de trato viola el principio de igualdad?—, hoy en día esta prueba se aplica, en términos generales, a toda limitación introducida por el legislador a un derecho consagrado en la Constitución. Este *test* parte de la idea de que no es posible establecer de manera absoluta y *a priori* de una vez y para siempre, el contenido constitucionalmente protegido de un derecho constitucional. Ahora bien, toda restricción a un derecho debe estar soportada en muy buenas razones constitucionales. Ante la inexistencia éstas, aflora la parte del derecho que no puede ser restringida y la medida debe ser declarada inconstitucional.

En suma, la pregunta que intenta contestar la prueba es la siguiente: ¿es razonable la limitación que el Legislador —o el Ejecutivo— ha introducido al derecho a la igualdad, o al derecho a la educación gratuita, o al derecho a una remuneración mínima vital y móvil, o al derecho a la propiedad y a la libertad de empresa, desde el punto de vista de los restantes derechos, principios y valores de la propia Constitución?

La prueba, a su vez, debe responder varios interrogantes. El llamado “principio de proporcionalidad” es tan sólo uno de ellos. No voy a entrar aquí a explicar cada uno, y ni siquiera intentar profundizar en lo que corresponde al “principio de proporcionalidad”.

Sin embargo el juicio de razonabilidad exige que existan muy buenos argumentos para restringir o limitar un derecho o un bien constitucionalmente valioso. En este sentido, si se expide una medida —económica o de cualquier otro tipo— que afecta un derecho constitucional —como los derechos de los trabajadores o algunos derechos sociales— y que va en contravía del principio de progresividad de estos derechos, es necesario demostrar: 1. que la medida se orienta a la búsqueda de una finalidad constitucional —son finalidades constitucionales, por ejemplo, mantener la estabilidad monetaria o promover los derechos de los sectores más pobres y vulnerables—; 2. que en sí misma no constituye un medio inconstitucional —como por ejemplo sería expropiar a todo el mundo para satisfacer el derecho a la salud de la población—; 3. que es útil y necesaria para alcanzar la finalidad propuesta; y 4. que el beneficio que alcanza es mayor que el costo constitucional que genera. Así por ejemplo, para lograr mantener el valor de la moneda no se podría sacrificar todo el gasto social, pues el costo constitucional en un Estado Social, sería mayor que el beneficio alcanzado<sup>63</sup>.

En suma, lo que debe quedar claro es que los derechos constitucionales, y en particular los derechos fundamentales, constituyen un límite a la política económica. En consecuencia, cualquier limitación o disminución del alcance o garantía de

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 83.

estos derechos debe tener una justificación suficiente, en términos del principio de proporcionalidad. En este sentido corresponde a quienes diseñan una política pública que afecta negativamente un derecho, demostrar que tal afectación es necesaria para alcanzar una finalidad constitucional tan importante como el derecho que se restringe. Adicionalmente, deben demostrar que la medida es útil, necesaria y estrictamente proporcionada<sup>64</sup> respecto de la finalidad perseguida. En este sentido resulta importante recordar que la Constitución es vinculante.

En consecuencia, si bien a lo largo del siglo XX y hasta 1990, la división de poderes introducida en la Constitución de 1886 y en sus reformas resultaba impecable desde el punto de vista teórico y que, excepción hecha del período comprendido entre 1948 y 1957, el manejo del poder del Estado estuvo regido por las normas incorporadas en la Constitución de 1886, ésta, desde el punto de vista práctico presentaba numerosos matices que desdibujaban el supuesto equilibrio de poderes en la administración del Estado por la misma filosofía centralista, presidencialista y conservadora que quiso introducirle Caro cuando las redactó<sup>65</sup>. La Constitución de 1886 incluía diversos mecanismos que permitían no sólo la concentración de poderes en el Ejecutivo, sino que le facilitaba la utilización de la represión para el control sistemático de la oposición.

Con la expedición de la Constitución de 1991 cambia de manera radical esta situación, al haberse restringido las prerrogativas de los estados de excepción y haber introducido la protección de derechos fundamentales e incrementado y facilitado el control de constitucionalidad.

La Constitución Política de 1991, si bien es aplaudida por muchos, no está exenta de críticas de la más diversa índole.

Por ejemplo, en el área económica, entre los argumentos utilizados para descalificar la Constitución de 1991 o más específicamente la intervención de los jueces en el área económica, Rodrigo Uprimny identifica los siguientes: 1. falta de idoneidad técnica de los jueces constitucionales en este campo; 2. los jueces son “botaratas” y pueden conducir a una suerte de “populismo judicial”; 3. los jueces no fueron electos por las mayorías políticas y por tanto su intervención en la economía desfigura y deslegitima la filosofía democrática y participativa; 4. los jueces introducen distorsiones y desbordan el gasto público; 5. los fallos judiciales inducen inseguridad jurídica; y 6. erosionan la participación democrática. Uprimny frente a esos planteamientos se pregunta, ¿significa lo anterior que debemos entonces suprimir y negar a la Corte Constitucional colombiana cualquier posibilidad de

<sup>64</sup> Consultar, entre otras, la Sentencia C-459 de 2002, magistrado ponente Jaime Córdoba, Corte Constitucional.

<sup>65</sup> CEPEDA, Manuel José. *Óp. cit.*, p. 27.

entrar a examinar la legitimidad de las decisiones en política económica? Su respuesta es no, en la medida en que desestima cada una de las críticas señaladas<sup>66</sup>.

## Intervención del Estado en la economía

Resulta interesante, a la luz de lo señalado en los apartes anteriores, analizar lo ocurrido respecto de la intervención del Estado en la economía.

La filosofía implícita en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1886 era que el papel del Estado se reducía a la protección de los derechos civiles de

<sup>66</sup> UPRIMNY, Rodrigo. *Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía*, Bogotá, Editorial Norma, pp. 148-175. A continuación se presentan brevemente los argumentos presentados por Uprimny frente a las críticas referidas. Incapacidad técnica de los tribunales constitucionales para decidir asuntos económicos: en derecho existen peritos, audiencias y conceptos técnicos, precisamente para que los tribunales se familiaricen con los alcances de los temas que no conocen, sean estos económicos o de otra naturaleza. Adicionalmente, el control constitucional de las políticas económicas puede tener efectos positivos en términos de transparencia de las políticas públicas, pues “el debate judicial obliga a quienes toman determinadas decisiones a defenderlas en un lenguaje que sea accesible a quien es lego en la materia, ya que deben explicar y convencer a los jueces de la legitimidad constitucional de las estrategias económicas”. Falta de sensibilidad frente a los gastos fiscales: la considera insuficiente para justificar la exclusión de los jueces de la toma de decisiones en materia económica, pues ello implicaría desconocer ciertas particularidades de la función judicial y del papel del derecho en una sociedad democrática. “Una actitud consecuencialista de los jueces plantea el riesgo de que el Sistema Jurídico se oriente con criterios puramente utilitarios” y en materia de derechos individuales es peligroso, pues puede conducir a una disolución de esos derechos, a fin de favorecer la consecución de objetivos colectivos que incrementen el bienestar general. Los jueces no fueron electos por mayorías democráticas: como quiera que la Constitución es una Norma Suprema, o una Ley Fundamental, alguien debe garantizar que las normas de inferior jerarquía no la desconozcan y ese papel sólo lo pueden jugar los jueces o un tribunal constitucional, y no el Legislador, ni el Jefe de Estado, por cuanto la Constitución busca precisamente limitar a los órganos políticos y en especial al Congreso. Los jueces introducen distorsiones: se arguye que sólo gozan de los derechos sociales aquellos peticionarios que, una vez denegada por el juez tienen suerte de que su tutela sea seleccionada por la Corte Constitucional, lo que contradice el precepto de que los jueces deben fallar guiados por el principio de universalidad. En opinión de Uprimny, el “reconocimiento de esa dificultad no implica la consecuencia que algunos intentan extraer, que es negar toda eficacia jurídica o ‘justiciabilidad’ a esos derechos sociales a fin de concebirlas como pautas puramente programáticas, que el Legislador podía desarrollar, pero que no pueden ser exigidas por la vía judicial”. Sunstein y Holmes sostienen que la protección de todos los derechos, incluso de las libertades civiles, tiene costos económicos y supone un arbitraje entre usos alternativos de recursos escasos. Por ende, si el argumento fuera exclusivamente de costos y de ordenamiento de gasto por la vía judicial, entonces habría también que eliminar las decisiones judiciales para amparar los derechos civiles, ya que esas intenciones también implican, en muchos casos, erogaciones presupuestarias. Así, el juez constitucional no podría intervenir en este campo de la misma manera que lo hace en relación con los derechos civiles y políticos. Inseguridad jurídica: la legislación cambia con enorme rapidez y genera una vida efímera de las normas que impide su asimilación por los operadores jurídicos... la anulación de una Ley por el tribunal constitucional pretende, en muchas ocasiones, proteger precisamente la seguridad jurídica de los ciudadanos en sus derechos frente a variaciones caprichosas de las normas legales por parte de los órganos políticos”. Erosiona la participación democrática: los críticos aciertan en señalar que una judicialización excesiva puede generar un exceso de expectativas en las posibilidades de que unos tribunales providenciales materialicen la justicia social sino que, además, acentúa la desmovilización ciudadana.

la población y de la propiedad privada. Sin embargo, la Regeneración impulsa una serie de medidas que implican una mayor intervención del Estado en la vida económica como lo es la creación del Banco Nacional, la imposición del régimen del papel moneda de curso forzoso y la facultad otorgada al Presidente de la República para ejercer la inspección sobre los establecimientos de crédito<sup>67</sup>. Así mismo, después de la Gran Depresión de los años treinta, distintos países tienden a reforzar dicha intervención “con el fin de introducir una mayor racionalidad en el manejo de las variables económicas que les permita a su vez evitar la reincidencia de las crisis y estimular el crecimiento económico por medio de la planeación que ya había mostrado alto grado de eficiencia en la Unión Soviética”. Es dentro de ese marco que el gobierno de Olaya Herrera expide medidas sobre moratoria de los deudores afectados por la crisis<sup>68</sup>.

Sobre la intervención del Estado en 1935 el presidente Alfonso López Pumarejo, en mensaje al Congreso de la República de 1935 señalaba lo siguiente:

Nadie rechaza entre nosotros la intervención oficial sino técnicamente, como principio, como teoría. En la práctica existe una clamorosa exigencia de que el Estado intervenga en todo, regule todo, apoye todo. El capital pretende, en la mayor parte de los casos, que no puede luchar sin un permanente amparo del Estado, y el trabajador está descubriendo que sólo el Gobierno puede modificar las condiciones feudales a que está sometido, porque sólo el Gobierno tiene los elementos para hacerse respetar y acatar de los capitalistas inescrupulosos. Otro es el carácter de nuestro problema. El Estado es intervencionista en Colombia, y así lo desea el país. Pero no tiene manera de intervenir eficazmente, porque la máquina administrativa está llena de deficiencias, porque carece de una tradición siquiera corta de investigación sobre las circunstancias nacionales, porque, en resumen, el Estado se encuentra ante éstas tan desorientado como el propio industrial, como el desamparado agricultor, como el solitario campesino, como el oprimido obrero<sup>69</sup>.

En desarrollo de esos planteamientos el Congreso aprueba el Acto Legislativo No. 1 de 1936, el cual da lugar a un debate político de gran envergadura, evidenciando la enorme confrontación ideológica vigente en Colombia en torno a dicha intervención

<sup>67</sup> BETANCOURT GODOY, Javier. *Relaciones de poder y reforma constitucional en Colombia. Cien años de Constitución. Sigue la Regeneración*, Bogotá, Cepecs-Colombia Hoy, 1986, p. 24.

<sup>68</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. “López Pumarejo: La Revolución en Marcha”, en *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo I, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 344.

<sup>69</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. “La economía y lo social en la Reforma Constitucional de 1936”, en *Estado y economía. Cincuenta años de la Reforma del 36*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1986, p. 19.

para fines sociales, así esta intervención con propósitos económicos viniera utilizándose y de manera amplia, como se anotó anteriormente, desde comienzos del siglo<sup>70</sup>.

El Acto Legislativo No. 1 de 1936<sup>71</sup> se basa en la Constitución española de 1931<sup>72</sup> y consagra la constitucionalización de la intervención del Estado en la economía y la prevalencia de los derechos colectivos sobre los derechos individuales. Este Acto Legislativo establece que dicha intervención puede realizarse por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Las normas a ser dictadas en ejercicio de dicha facultad, requerían de la votación calificada en el Congreso.

Darío Echandía en la “Exposición de Motivos del Acto Legislativo” señala:

<sup>70</sup> VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. “La Reforma Constitucional de 1936 y la intervención del Estado en la economía”, en *Estado y economía. Cincuenta años de la Reforma del 36*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1986, p. 34. “La intervención del Estado en la economía nacional, tanto pública como privada, era ya un principio adquirido en nuestro derecho en virtud de la práctica anterior tutelada por la Constitución de 1886, reformada en 1910. No podía decirse que, de buenas a primeras, el Constituyente de 1936 introdujera un principio desconocido, sino que buscaba incorporarlo claramente en el estatuto constitucional con el fin de que pudiera ser aplicado dentro de ciertos parámetros. En suma: del derecho consuetudinario, la intervención del Estado en la economía pasaba del derecho escrito, a la Constitución misma”.

<sup>71</sup> Acto Legislativo No. 1 de 1936. Artículo 9º: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Artículo 10º: “Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivo de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el Legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”. Artículo 11: “El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar las riquezas, o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Parágrafo: Las leyes que dicten en ejercicio de la facultad que otorga este Artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”. Artículo 16: “La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar”. Artículo 17: “El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado”. Artículo 20: “Es permitido formar campañas, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas”. Artículo 38: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La Ley reglamenta su ejercicio”. Artículo 57: “No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en la Ley o en reglamento”.

<sup>72</sup> Constitución española de 1931. Artículo 44: “El Estado podrá intervenir por Ley la explotación y coordinación de industrias o empresas, cuando así lo exigieren la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional”. Tomado de TASCÓN, Tulio Enrique. *Óp. cit.*, p. 93.

El Proyecto sustituye la concepción excesivamente individualista de los derechos privados que caracteriza a la Constitución actual, por otra que considera que el derecho individual debe ejercitarse como una función social y debe tener como límite la conveniencia pública. El derecho privado como función social por oposición al derecho privado absoluto: tal es la razón del Proyecto que el Gobierno somete a vuestra consideración<sup>73</sup>.  
 Más adelante Echandía anota,

... el Gobierno considera que a las nuevas concepciones sobre el alcance de los derechos individuales frente a las conveniencias sociales, deben corresponderle facultades más amplias para el Legislador y de ahí las dos reglas que tiende a establecer el Proyecto que tengo el honor de presentar: determinación de la forma de la expropiación y de la indemnización por el Legislador, e intervención legislativa del Estado para racionalizar la economía y proteger a los trabajadores<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> ECHANDÍA, Darío. “Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Acto Legislativo Reformatorio de la Constitución Nacional”, p. 40.

<sup>74</sup> “Fueron muchas las críticas que se formularon a la idea liberal de los derechos. Dos de ellas: la idea misma de derechos naturales de los individuos y la socialista al catálogo que proponía el liberalismo. La idea de los derechos naturales, cualquiera que sea el contenido que se le asigne, es de índole metafísica. En el caso liberal, era la expresión de la metafísica racionalista e individualista que predominó en los siglos XVII y XVIII. Pues bien, el positivismo y el cientificismo del siglo XIX se fueron lanza en ristre contra toda idea de metafísica, incluyendo por lo tanto la iusnaturalista. Así, la hipótesis de derechos fundidos en la inteligencia o en la voluntad divina, en la razón o en la naturaleza sería, para decirlo con una expresión entonces en boga ‘indemostrada e indemostrable’... Mirando desde el punto de vista de los hechos, el derecho es un fenómeno social que se vincula a la existencia de un poder organizado dentro de la sociedad. El derecho es, pues, exclusivamente positivo y esta característica esencial reside en que el Estado lo formula y lo aplica. El derecho también es, entonces exclusivamente estatal. Más precisamente es manifestación de la voluntad del Estado”. La intervención por parte de Timoleón Moncada en el debate en el Senado del Acto Legislativo No. 1 de 1936 resulta interesante respecto del pensamiento del Legislativo de ese entonces: “es incuestionable que toda ley tiene su época, fuera de la cual es exótica. La Constitución de 1886 no corresponde con la época actual. Y si vosotros no la reformáis, seréis incapaces de devolverle la fuerza y la vida que ha perdido ya por circunstancias de los mismos hechos y de las modalidades del actual país. El derecho, dice Duguit, es mucho menos la obra del Legislador que el producto constante y espontáneo de los hechos... El derecho no es un cuerpo muerto. Es algo vivo que marcha y se reforma con las costumbres. Y por ello, a medida que éstas cambian, es necesario reformar la Constitución. La Constitución de 1886 es desarrollada sobre los principios vigentes en esa época de los derechos subjetivos: el derecho subjetivo del Estado personificado en la sociedad, y el derecho subjetivo del individuo imponiéndole a todos los hombres el respeto de los derechos naturales, está en contradicción con el sistema jurídico que actualmente se elabora, sobre las bases del positivismo que domina el mundo. Muy bien estuvo en el siglo pasado que se diera a las autoridades la exclusiva visión de amparar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos; pero no está bien que esa misma sea la norma que rigen las relaciones del Estado de hoy, cuando las necesidades económicas y el concepto moderno de derecho hacen necesaria la intervención del Estado aun en las relaciones particulares de los ciudadanos que habitan la nación. Según la Constitución actual, el hombre es titular de derechos naturales; en concepto de los autores del Proyecto, la persona no tiene derechos porque haya nacido con ellos, sino porque tiene obligaciones. La Constitución vigente es individualista; sólo reconoce los derechos subjetivos, amparados y defendidos por el Estado. Pero los miembros de la Comisión pensamos sustituir el sistema individualista, por uno de carácter social, en el que el derecho subjetivo se base en el

El planteamiento ideológico de Léon Duguit influyó ostensiblemente en los promotores de la Reforma de 1936,

... quienes citaban frecuentemente su tesis acerca de la necesidad de sustituir la idea de los “derechos naturales” por la de las “funciones sociales”, que el ilustre publicista francés explicaba así: ¿en qué consiste esta noción de función social? Se reduce a lo siguiente: el hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene. Hablar de derechos del individuo, de derechos de la sociedad, decir que es preciso conciliar los derechos del individuo con los de la colectividad, es hablar de cosas que no existen. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que llenar, una cierta tarea que ejecutar. No puede dejar de cumplir esta función, de ejecutar esa tarea, porque de su abstención resultaría un desorden o cuando menos un perjuicio social. Por otra parte, todos los actos que realizamos contrarios a la función que le incumben serán socialmente reprimidos. Pero por el contrario, todos los actos que realice para cumplir la misión aquella que le corresponde en razón del lugar que ocupa en la sociedad, serán socialmente protegidos y garantizados<sup>75</sup>.

Así, la Reforma de 1936 adopta la fórmula positivista-socialista de Duguit<sup>76</sup>: “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. Si bien el Artículo 16 de la Constitución mantuvo el principio de que es misión de las autoridades la de proteger la vida, honra y bienes de los residentes en Colombia, es claro que en el criterio de los constituyentes de ese año la propiedad es un derecho de menor jerarquía que el del trabajo. Pareja a la proclamación del trabajo como derecho fundamental va la del principio de que la “asistencia pública es función del Estado” y “se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derechos para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar” (Artículo 16, inciso 1°).

Para aplacar los temores de que se ejerciera una intervención desmedida o arbitraria, el Acto Legislativo establece limitaciones al poder presidencial: garantía de la libertad de empresa y de la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; la dirección general de la economía le corresponde al Estado y la intervención podrá hacerse *por mandato de la Ley*. “El primer punto se presta a muchas

---

objetivo. De esta manera deja de ser el Estado un agente de Policía, para adquirir su verdadera misión activa, en cuanto debe regular el cumplimiento de la función social que le corresponde a toda persona para mantener siempre la solidaridad y la interdependencia social”. Tomado de VALLEJO MEJÍA, Jesús. “El Estado Social de Derecho en Colombia”, en *Estado y economía. Cincuenta años de la Reforma del 36*, Bogotá, Contraloría General de la República, p. 123.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 123.

discusiones. En efecto, no es fácil determinar los límites a partir de los cuales podría considerarse vulnerada la garantía de la libertad de empresa y la iniciativa privada. Pero el caso extremo de una socialización total de la economía está, desde luego, excluido del texto constitucional”. En cuanto al segundo punto,

... no cabe duda de que el concepto normativo de 1936 señaló en primer lugar al Estado, o sea, al poder público en su totalidad y no únicamente a la Rama Ejecutiva como poseedor de la facultad de intervenir. No habla el texto de una facultad presidencial, sino de un mandato legislativo para hacerlo dentro del marco jurídico de una Ley expresa. Ello quería decir intervenir y no proceder *motu proprio*, como derivación de las facultades del Artículo 120 de la Constitución para el Jefe de Estado “suprema autoridad administrativa”. Por último la inflexión verbal *puede* implicar una potestad y no una obligación perentoria<sup>77</sup>.

El postulado intervencionista es, por así decirlo, uno de los tres pilares de la Reforma y procura dar a los trabajadores la justa protección a que ellos tienen derecho y hacer efectiva la función social de la propiedad<sup>78</sup>. Esto significa que no sólo modifica el contenido de los derechos poniendo en el centro de los mismos el trabajo y el bienestar social, sino que también modifica sustancialmente su relación con el poder público, pues como lo señalaron notables constitucionalistas,

... mientras la concepción liberal de los derechos aplicaba, ante todo a asegurar a los individuos ámbitos de actividad intocables por el Estado, o sea, imponerle límites a éste, el intervencionismo le abre un amplio margen de actividad al Estado para que asegure la efectividad de los derechos sociales fundamentales y de ese modo establezca límites sobre otros derechos. No hay que olvidar: toda intervención del Estado se hace a expensas de los derechos individuales<sup>79</sup>.

De acuerdo con Bushnell la norma sobre intervención del Estado de la Reforma de 1936 “dio bases constitucionales expresas para todas las innovaciones que el liberalismo ya había adoptado en asuntos socioeconómicos, y a la vez abrió el camino para otras en los años posteriores”<sup>80</sup>. No obstante, cabe destacar que ese camino para

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>78</sup> CEPEDA, Manuel José. *Óp. cit.*, p. 20.

<sup>79</sup> VALLEJO MEJÍA, Jesús. *Óp. cit.*, p. 124.

<sup>80</sup> BUSHNELL, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, segunda edición, Bogotá, Editorial Planeta, 1997, p. 261.

intervenciones posteriores fue particularmente ideológico pues éstas se adoptaron al amparo de normas constitucionales diferentes a la mencionada de intervención.

En 1945 el Acto Legislativo No. 1 elimina algunas de las restricciones a la intervención del Estado en la economía incluidas en el Acto Legislativo No. 1 de 1936, al definir que se realizará por mandato de la Ley y que las leyes sobre intervención no requerirán de mayoría especial, al tiempo que impone una nueva limitación al prohibir que, para el ejercicio de la función de intervención, se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República<sup>81</sup>.

Con respecto al aparte relacionado con la intervención con el fin de “dar al trabajador la justa protección a la que tiene derecho” es oportuno comentar que para Álvaro Copete Lizarralde esta protección es diferente a la que otorga al trabajo especial tutela del Estado pues no todo amparo al trabajador implica intervención en la explotación de las industrias; y agregaba:

... de las normas vigentes en materia laboral, pocas son las que se pueden considerar como de carácter intervencionista. La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas podría constituir un ejemplo típico de norma intervencionista tendiente a proteger al trabajador<sup>82</sup>.

La segunda reforma referente a la intervención del Estado en la economía es la introducida en 1968. Esta reforma busca, básicamente, la reorganización del Estado y no es fruto de un debate ideológico sobre los derechos de las personas. En ella la intervención pasa de ser potestativa o facultativa a ser imperativa; extiende el campo de intervención a los servicios públicos y privados; introduce el concepto de planificación de la economía y establece que el Estado intervendrá también “para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular”<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Acto Legislativo No. 1 de 1945. Artículo 28: “El Estado puede intervenir por mandato de la Ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del Artículo 69, ordinal 12 de la Constitución”.

<sup>82</sup> COPETE LIZARRALDE, Álvaro. *Óp. cit.*, pp. 61 y ss.

<sup>83</sup> Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 6º: “Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la Ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de la Ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga

La tercera reforma referente a la intervención del Estado en la economía surge con la expedición de la Constitución de 1991, que cambia de manera radical la orientación de la intervención al quedar ésta subordinada al respeto de los derechos individuales<sup>84</sup>.

---

como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

<sup>84</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

## CAPÍTULO III: LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO LABORAL

A comienzos del siglo XX los derechos colectivos no están jurídicamente desarrollados y su base legal está amparada por los artículos 47 y 49 de la Constitución Política de 1886 que consagran el derecho a la formación de asociaciones, las cuales si bien tienen el derecho a ser reconocidas como personas jurídicas, no pueden realizar actos que sean entendidos como contrarios a la moral y al orden legal. Por otra parte, el Artículo 46 consagra que el derecho de asociación está restringido a reunirse y congregarse pacíficamente<sup>1</sup> y el 39 hace referencia al derecho de todo trabajador a escoger profesión u oficio: “toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores”, y agrega: “la Ley podrá exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares”. Posteriormente, se exigió título de idoneidad a

---

<sup>1</sup> “Para muchos tratadistas toda asociación que busca fines no económicos (sindicales, altruistas) es expresión del derecho de sociedad. Es un derecho natural; que su fuente no son los Estados, sino que pertenece al ser humano por su carácter de tal: es anterior y superior al Estado. El derecho de asociación general persigue un fin no específicamente económico (altruista, científico, etcétera). No es pues, un derecho de clase en sí; puede ser ejercitado por grupos de personas que tengan diferente posición económica y social. Mas deben encuadrar en sus fines y propósitos. La Constitución de Colombia consagra esa garantía como derecho fundamental que no puede desconocer el Legislador. No obstante, ese derecho tiene limitaciones. El Artículo 46 de la Constitución Nacional consagra que ‘toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente’. Es una garantía condicionada a que su ejercicio no perturbe el orden público y el derecho ajeno: ‘la autoridad podrá disolver toda reunión que degenera en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas... Cuando el derecho de reunión no se ejercite para satisfacer el fin propuesto, sino que sea más bien motivo de perturbación general, la Policía interviene para disolver esa clase de manifestaciones. Cuando ellas se salen de la finalidad específica permitida, se convierten en contravenciones y son tratadas como tales’. Los fines del derecho de asociación sindical son diferentes de los de reunión, del de sociedad y del de asociación; los sindicatos no pueden ser instrumentos de lucro. Además, tienen un carácter y contenido de clase. Estos derechos no son siempre los mismos, ellos están vinculados a la orientación política de cada movimiento sindical en un país determinado. Se distingue del derecho de asociación general, pues mientras por él cualquier grupo de personas puede realizarla, este sindical es más propio de los miembros de una clase social; por su propia filosofía no permite en su seno sino individuos de la misma clase; es un instrumento de lucha que los trabajadores han conseguido para enfrentarse unidos al capital. Es arma de combate e instrumento de solidaridad permanente. No se pueden entender esos derechos sindicales sin pensar en huelgas, convenciones colectivas, etcétera, y además, tenerlo como instrumento de presión para llegar a un acuerdo, nada de lo cual existe en las organizaciones de tipo altruista o de otro orden”, en GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*, tomo I, *Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical*, segunda edición, Bogotá, Futura-Grupo Editorial Ltda., 1978.

los abogados (Acto Legislativo No. 1 de 1918) y a los ingenieros (Acto Legislativo No. 1 de 1932).

El Acto Legislativo No. 1 de 1936, al tiempo que mantiene la libertad de escoger profesión u oficio, establece el principio de que “el trabajo es una obligación social y gozará de especial protección del Estado”. La protección del derecho al trabajo se traduce en garantía de remuneración adecuada, de condiciones favorables para desempeñarlo, de estabilidad y de protección contra el despido injustificado o contra los riesgos laborales y conduce necesariamente a destacar los derechos sindicales, el más importante de los cuales es la huelga, a la que el Artículo 17 le da rango constitucional<sup>2</sup>.

Así, la huelga que apenas tenían una deficiente consagración en la Ley 78 de 1919, pasa a tener una garantía constitucional imposible de atropellar, ni siquiera por el Legislador, excepto en los servicios públicos. El derecho de existencia y respeto de las organizaciones sindicales, derivado de aquél se convierte en otro dogma institucional, que ya no es posible desconocer. “Se pasó así de la época de la tolerancia, de la simple permisión (Ley 83 de 1931), antecedida de la persecución, a la época de la institucionalización, en la cual, a no dudarlo, tiene muchísima importancia, y muchas acciones el movimiento sindical, que venían tomando un impulso cada día mayor”<sup>3</sup>. El inciso 1º del Artículo 20 del Acto Legislativo No. 1 de 1936 establece que las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

Al respecto, Tulio Enrique Tascón anota que si bien la huelga se había consagrado a nivel legislativo en 1918, en 1936 se consideró necesario incluirla en la Constitución por cuanto se había elevado a obligación social el trabajo y la huelga constituía una excepción a dicha obligación<sup>4</sup>.

Sesenta años más tarde, producto de la Asamblea Nacional Constituyente, el país adopta la Constitución de 1991 y deroga la de 1886. En el marco de la nueva Carta Política se otorga especial relevancia al trabajo<sup>5</sup>. En efecto, éste es mencionado

<sup>2</sup> VALLEJO MEJÍA, Jesús. “El Estado Social de Derecho en Colombia”, en *Estado y economía. Cincuenta años de la Reforma del 36*, Bogotá, Contraloría General de la República, p. 122.

<sup>3</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 177.

<sup>4</sup> TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*, tercera edición, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, 1944 p. 121.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Preámbulo: “El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”. Artículo 25: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial

desde el Preámbulo y su consagración ya no sólo se limita a establecer que gozará de una especial protección del Estado, sino que además, toda persona tiene derecho al trabajo “en condiciones dignas y justas”<sup>6</sup>.

Dentro de ese orden de ideas la Corporación establece que:

... es claro que todo trabajador tiene derecho, de nivel constitucional, a que se le remunere, pues si el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo es precisamente en razón de que es la remuneración la causa y el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral. Esa remuneración no puede ser simplemente simbólica. Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación,

---

protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Artículo 26: “Toda persona es libre de escogencia de profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La Ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”. Artículo 38: “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”. Artículo 39: “Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y funcional de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetará al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo proceden por la vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”. Artículo 53: “El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social; la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La Ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”. Artículo 54: “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de todas las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”. Artículo 55: “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la Ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”. Artículo 56: “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador. La Ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La Ley reglamentará su composición y funcionamiento”.

<sup>6</sup> Sentencia SU-519 del 15 de octubre de 1997, magistrado ponente José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

experiencia y conocimiento y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono. El patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones. Tampoco es admisible que congele indefinidamente los sueldos, absteniéndose de hacer aumentos periódicos acordes con la evolución de la inflación, menos todavía si al proceder en esa forma aumenta cada cierto tiempo los salarios de algunos empleados y no de los otros<sup>7</sup>.

Claramente, de este nuevo ordenamiento constitucional queda erradicado el concepto vigente a comienzos del siglo XX de que el trabajo se transa como cualquier otra mercancía<sup>8</sup>.

El patrono —oficial o privado— no puede hoy tomar al trabajador apenas como un factor de producción, lo que sería humillante e implicaría una concepción inconstitucional consistente en la pura explotación de la persona. Ha de reconocérsele su individualidad y tener en cuenta el respeto que demandan su naturaleza y necesidades. Debe comprender, así mismo, que de la persona del trabajador dependen otras y que cada acto que lo involucra, en bien o en mal, repercute necesariamente en su familia<sup>9</sup>.

El Constituyente establece los siguientes principios mínimos fundamentales que debe tener en cuenta el Legislador al momento de expedir el Estatuto del Trabajo: aplicación de la interpretación más favorable al trabajador en caso de tener varios sentidos la norma laboral aplicable; condición más provechosa frente a la coexistencia de preceptos laborales; irrenunciabilidad de derechos; *continuidad de la relación laboral* y supremacía de la realidad del contrato de trabajo sobre las formalidades. Del mismo modo, se pregona la igualdad de oportunidades para los trabajadores, una remuneración mínima y móvil y también proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

La Carta Política de 1991 recoge así mismo varios derechos colectivos de los trabajadores establecidos en la regulación legal vigente, en parte modificados y adicionados por la Ley 50 de 1990, otorgándoles rango constitucional con el efecto que ello implica. Es así como la Constitución consagra de manera expresa el derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado, al establecer que su reconocimiento jurídico se produce por la simple inscripción del Acta de Constitución (Artículo 39), su estructura interna se sujeta a la Ley y a los principios

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 21 de 1920. Anales del Congreso de la República.

<sup>9</sup> Sentencia T-102 del 13 de marzo de 1995, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

democráticos y la cancelación de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. Adicionalmente, garantiza el derecho a la negociación colectiva con las excepciones que señale la Ley, y ordena al Estado promoverla (Artículo 55), al tiempo que sujeta el derecho a la huelga a la Ley, salvo en los *servicios públicos esenciales* definidos por el Legislador (Artículo 56) y ordena al Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones sindicales como una forma de participación democrática (Artículo 103).

Es destacable adicionalmente que la Constitución incorpora al ordenamiento jurídico los Convenios Internacionales de Trabajo ratificados por el Congreso y sujeta su vigencia a la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Esta situación contrasta ampliamente con la vigente en la Constitución de 1886 bajo la cual hasta tanto no se incorporaran dichas normas de manera expresa al ordenamiento jurídico y se retiraran de éste aquellas que resultaban incompatibles, éstas no adquirirían plena vigencia. Este hecho tiene particular relevancia por diversas razones. La primera es que le da alcance y contenido a la participación del país en la Organización Internacional del Trabajo. La segunda, porque le introduce seriedad a decisiones adoptadas en el pasado por parte del Ejecutivo y del Legislativo en respuesta a demandas de los trabajadores, sin que nunca hubiese una clara intención de ponerlas en vigor.

Silva Romero considera que

... el derecho laboral adquirió mayoría de edad en la Constitución... ¿Quién puede negar algunos avances del derecho laboral en la Constitución de 1991, como es por ejemplo el fuero sindical para los empleados públicos, la prohibición al Ejecutivo de tomar sanciones contra las personerías de los sindicatos, los principios que deberán regir el futuro Estatuto del Trabajo, la condición más beneficiosa al prohibir menoscabar los derechos de los trabajadores<sup>10</sup>?

No obstante, el mismo autor señala que en razón a que la Constitución Política de 1991 únicamente dispone en el Artículo 336 que se respeten los derechos adquiridos, más no las convenciones colectivas, “la masacre laboral está anunciada”<sup>11</sup>. En su opinión, el Constituyente desprotege las consecuencias del derecho de asociación como es el caso de las convenciones colectivas y de los acuerdos existentes entre empresas y sindicatos<sup>12</sup>. Más adelante continúa, una simple labor de glosadores

<sup>10</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Flujos y reflujos: Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, tercera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2005, p. 274.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 252-253. “Por ejemplo el derecho a la honra, la segunda instancia, el asilo, la seguridad social, el derecho de asociación sindical, los principios mínimos fundamentales, el derecho de negociación, la huelga,

arroja como resultado que “los derechos sociales relacionados con el área laboral fueron simplemente enunciados en la Constitución pero con reenvío al legislador, mientras que los principios neoliberales fueron establecidos con contundencia”<sup>13</sup>. Y va aun más allá, “lo que más va a contrarrestar el derecho laboral son los artículos transitorios de la Carta donde se le da plena autorización al Ejecutivo para modernizar el Estado. La contradicción entre esos artículos transitorios y los principios contenidos en los artículos permanentes es enorme”<sup>14</sup>.

En este mismo sentido, Moncayo y Rojas consideran que “la Constitución Política de 1991 tiene un marcado carácter neoliberal y globalizante, permitiendo la sustitución de un Estado de bienestar en construcción por un Estado Social de Derecho”<sup>15</sup>. Y continúan:

... la consecuencia al incorporar el discurso constitucional del derecho laboral es un paternalismo jurídico, en procura de defender los derechos fundamentales del trabajador... Pero, al mismo tiempo, causa un efecto negativo que reduce la acción sindical y, en últimas, lleva a la desmovilización, por cuanto la organización sindical ya no cumple esa función protectora, que ahora es desempeñada por la Corte Constitucional, que se encarga de aplicar los principios del derecho laboral contemplados en la Constitución en una forma paternal jurídica<sup>16</sup>.

A pesar de estos señalamientos, en virtud de su contenido, la Constitución Política de 1991 ha incidido de manera determinante en la definición del contenido y alcance de los diferentes principios y derechos de carácter laboral y de naturaleza individual que la Corte Constitucional ha venido desarrollando a través de diversas sentencias. Tal es el caso, por ejemplo, de conceptos tales como salario mínimo vital y móvil, igualdad, progresividad, solidaridad, proporcionalidad, derechos adquiridos, favorabilidad, etcétera.

---

la participación en la gestión de las empresas, el acceso a la propiedad de las empresas, la propiedad intelectual, la profesionalización y dignificación de la actividad docente, la carrera administrativa tendrán vigencia en la medida que lo admita la Ley. Mientras que la tríada de derechos básicos del neoliberalismo, por el contrario, son consagrados en toda su intensidad dejándole únicamente a la Ley el establecer estrictas excepciones, como son el derecho de propiedad, el de libre competencia y el de libertad de empresa, que... nulifican los derechos sindicales. Además se le ordena al Estado, sin ninguna restricción, impulsar el solidarismo, antagonico de la noción de intereses contrapuestos”.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 270.

<sup>15</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, La Carreta, 1978, p. 257.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

## TERCERA PARTE: COLOMBIA Y LA POLÍTICA LABORAL

En esta sección se revisa cómo han evolucionado los derechos individuales y colectivos de los trabajadores en Colombia a lo largo del siglo XX y en lo que va corrido del XXI hasta 2008. Para estos efectos, el análisis se realiza por períodos que hacen referencia a quiebres de gran trascendencia en el ordenamiento jurídico y económico del país, con especial relevancia para la clase trabajadora. Estos períodos son: el primero, entre comienzos del siglo XX y el inicio del Frente Nacional; el segundo se extiende del Frente Nacional hasta 1989 y el tercero, entre 1990 y 2008.

El primer período identificado corresponde a aquél en que en el país prevalece una lucha encarnizada entre los partidos políticos mayoritarios, –el Liberal y el Conservador– en el que los trabajadores y sus derechos son protagónicos y sus relaciones con el capital se desarrollan en el marco de confrontación de intereses por lo menos hasta 1950. El segundo período se da en un marco en el que los partidos mayoritarios se ponen de acuerdo en torno a cómo manejar las relaciones entre el capital y el trabajo y a las estructuras jurídicas requeridas para esos efectos, con menor protagonismo político de parte de los trabajadores y con el surgimiento de grupos armados que resultan excluidos de ese negocio. El tercer período se extiende entre 1990 y 2008 cuando, por una parte, por acuerdo político entre los partidos mayoritarios y una parte de esos grupos armados, se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual introduce al ordenamiento jurídico colombiano el Estado Social de Derecho y, por otra, el país adopta una política de apertura de la economía a la competencia externa que lleva al replanteamiento de las reglas de juego y de las relaciones entre trabajadores y empleadores, y a que la participación del comercio global en el PIB pase de niveles que fluctuaron entre 17 y 36 por ciento a lo largo del siglo XX, a 45,5 por ciento en 2007.

En este primer período, que puede denominarse de “transición”, existen sub períodos que están esencialmente marcados por las tendencias políticas.

El primero abarca el lapso comprendido entre 1900 y 1930 cuando el país es gobernado por el Partido Conservador que no admite que la remuneración de los trabajadores se rija por reglas diferentes de las del mercado: el trabajo se debe

transar a semejanza de cualquier otra mercancía<sup>1</sup>. El malestar social en que deriva esa ideología lleva a un segundo sub período (1930-1946) en el que se destaca la pérdida del poder por parte del Partido Conservador y el triunfo del Partido Liberal apoyado por la clase trabajadora, el cual comienza a verse permeado por ideologías marxistas. Es dentro de ese marco que florece el sindicalismo hacia 1938, situación que no deja de estar exenta de problemas por los temores de la clase dirigente, en particular de los terratenientes y de la Iglesia, al comunismo y a los costos que implica para los dueños del capital esa política laboral. Este panorama desemboca en el triunfo electoral de Eduardo Santos para el período presidencial 1938-1942. A partir de su llegada al poder, sin que se registre un cambio radical en las normas laborales, el movimiento sindical se ve estancado hasta 1944, cuando se abre de vuelta el espacio para la adopción de las normas requeridas para consolidar las ideas liberales vigentes de comienzos de los años treinta. Ello se produce a raíz del golpe de Estado de Pasto y en razón a la respuesta de López Pumarejo quien, dada la ingerencia del movimiento laboral en el fracaso del golpe, expide el Decreto Legislativo 2350 de 1944<sup>2</sup> que fortalece los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. No obstante, el cambio de tendencia no perdura. Ésta termina con la renuncia de López Pumarejo a la Presidencia de la República y la asunción del poder por parte de Lleras Camargo en 1945 por el resto del período presidencial.

El tercer sub período se inicia en 1946 y culmina en 1958. El triunfo del Partido Conservador en las elecciones de 1946 marca una nueva etapa en la que predomina la lucha por la fijación de las reglas de juego entre los distintos grupos de interés, hecho que torna ingobernable constitucionalmente el país entre 1948 y 1957. Primero está el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, luego el cierre del Congreso en 1949 y el golpe de Estado militar en 1952. La dictadura, que fue derrocada en 1956, es reemplazada por la alternación en la Presidencia de la República de los partidos mayoritarios —el Liberal y el Conservador— y la distribución paritaria de la burocracia entre ambos partidos, según lo acordado en lo que se denominó el Frente Nacional, el cual fue votado en un plebiscito en 1957. De ahí que para efectos del análisis, ese primer período abarque ese tramo traumático de la historia de Colombia.

El segundo período también podría dividirse en dos etapas: la primera se extiende desde el inicio del Frente Nacional en 1958 hasta 1968, cuando la Ley 65

<sup>1</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 78 de 1919 (sobre huelgas). Anales del Congreso de la República, p. 133.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 2350 de 1944 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones colectivas de trabajo y asociaciones profesionales, conflictos colectivos y Jurisdicción Especial del Trabajo).

de 1967<sup>3</sup>, a cambio de las garantías extendidas a la estabilidad laboral en el Decreto Legislativo 2351 de 1965<sup>4</sup>, facilita la limitación de los derechos colectivos de los empleados al servicio del Estado, al tiempo que la Reforma Constitucional de 1968 provee al Gobierno de instrumentos jurídicos, por la vía del fortalecimiento de los estados de excepción, ya comentados, para recuperar el manejo de las reglas de juego y para destinar gasto público a educación y salud. En la segunda etapa —entre 1968 y 1990—, se da continuidad a las reformas introducidas por Lleras Restrepo. El problema político que se gesta durante esos años ya no es de luchas entre los partidos políticos mayoritarios y su posición frente a la clase trabajadora, sino de exclusión de los que quedaron por fuera del reparto burocrático y del acceso al poder como resultado del acuerdo político de 1957. Esta situación da cuenta del replanteamiento de las reglas de juego, el cual se da por la vía de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que adopta la Constitución de 1991.

El tercer período, que se inicia en 1990, está inconcluso en razón a que la solución que se le dio al problema político gestado durante el segundo período no resultó ser la más adecuada. De ahí que el país, en 2008, continúe debatiéndose en medio de una gran turbulencia política, agravada por cuenta de enormes problemas de orden público y de la proliferación de grupos armados de derecha e izquierda al margen de la Ley. En lo que toca a la clase trabajadora, esos desarrollos se tradujeron en el asesinato de 2.534 sindicalistas entre 1986 y 2007.

---

<sup>3</sup> Ley 65 de 1967 (por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y el régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas).

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 2351 de 1965 (por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo).

# CAPÍTULO I: PRIMER PERÍODO (1900-1958)

## La transición

### Años 1900 a 1930

En las tres primeras décadas del siglo XX se viven tres eventos internacionales de enorme trascendencia que inciden de manera no despreciable sobre el desenvolvimiento de los acontecimientos económicos y políticos de Colombia: la Primera Guerra Mundial en 1914, la Revolución Rusa en 1917 y la Gran Depresión en 1929. El país por su parte inicia el siglo con el término de la Guerra de los Mil Días y la pérdida del Canal de Panamá<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo y como consecuencia de esos eventos y de su impacto en Colombia, se da inicio a una amplia y creciente intervención del Estado en la economía, la cual paradójicamente es ejercida por el Ejecutivo en uso de potestades temporales delegadas por el Legislativo. Primero, después de la Guerra Civil, en 1905 en uso de facultades de estado de sitio (Decreto 29 de 1905) el gobierno de Reyes eleva en 70 por ciento los aranceles de aduanas; luego, el presidente Concha, en uso de las facultades extraordinarias delegadas por el Congreso de la República para el manejo económico y fiscal de la crisis generada por la Primera Guerra Mundial en 1914<sup>6</sup> reduce los salarios de los servidores públicos, y el gasto público e introduce medidas fiscales, cambiarias y de comercio exterior. Más tarde, a raíz de la Gran Depresión en 1929<sup>7</sup>, el Gobierno restringe el movimiento cambiario e interviene el comercio exterior, lo cual marcará la pauta a seguir de ahí en adelante y hasta 1990 en materia de protección de la producción doméstica de la competencia externa.

En materia laboral, hay indicios de finales del siglo XIX de que el movimiento obrero ya comenzaba a abrirse paso por su propia cuenta. La huelga había sido

<sup>5</sup> URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969.

<sup>6</sup> Ley 126 de 1914 (sobre arbitrios fiscales).

<sup>7</sup> Ley 99 de 1931 (por la cual se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional) y Ley 23 de 1932.

ya utilizada por aislados grupos asalariados —en el Ferrocarril del Pacífico en noviembre de 1878<sup>8</sup> y en el Estado de Panamá en febrero de 1884, por parte de los trabajadores del Canal—. No obstante, sólo hasta 1910 aparecen reconocidas cinco organizaciones sindicales

... lo cual demuestra, en esta primera década, el muy precario y lento movimiento de formación de las organizaciones sindicales. La razón es que para esa época, comienzos del siglo, no había realmente un desarrollo industrial de consideración en el país, aunque ya comenzaban a verse factorías de alguna importancia<sup>9</sup>.

En opinión de Urrutia “a principios del siglo XX, las luchas reivindicativas eran aisladas y sólo comenzaron a adquirir beligerancia en los primeros años de la segunda década cuando empieza a llegar al país la ideología marxista que estaba tomando vigor en los países europeos”<sup>10</sup>.

En ese entonces, las primeras referencias a los derechos de los trabajadores las realiza el general Rafael Uribe en 1904, al pregonar la responsabilidad de los patronos en los accidentes de trabajo. Con ello se gana el título de precursor del derecho laboral en Colombia<sup>11</sup>. “No soy partidario del socialismo de abajo para arriba, que niega la propiedad, ataca el capital, denigra de la religión, procura subvertir el régimen legal y degenera, con lamentable frecuencia, en la propaganda de hecho; pero declaro profesar el socialismo de arriba para abajo, por la amplitud de las funciones del Estado”<sup>12</sup>. En la misma conferencia destaca su valoración de los derechos alcanzados por los trabajadores en Europa y aboga no sólo para que el salario cubra la subsistencia, sino también por la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas; por la legislación de accidentes de trabajo obligando al patrono a indemnizarlos; por asistencia médica y mejora del alojamiento de los trabajadores; por la recreación y el deporte<sup>13</sup>.

Más adelante en conferencia dictada en el Teatro Municipal en 1909,

<sup>8</sup> “La clase obrera colombiana (1886-1920)”, en *Enciclopedia nueva historia económica de Colombia*, tomo *Economía y población*.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*, tomo I, *Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical*, segunda edición, Bogotá, Futura-Grupo Editorial Ltda., 1978, p. 147.

<sup>10</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 88.

<sup>11</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Flujos y reflujos: Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, tercera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2005, p. 48.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 49.

... el general Rafael Uribe no sólo hizo una encendida defensa del Partido Liberal, sino que planteó una serie de reivindicaciones para las masas trabajadoras, exigió que el liberalismo se pusiera a la cabeza de esas reivindicaciones y las incorporara en su programa y planteó enfáticamente la tesis, de que el liberalismo debería nutrirse ideológicamente en las canteras del socialismo<sup>14</sup>.

En 1909 se produce la huelga de la Sociedad de Artesanos de Sonsón conformada por sastres, zapateros y otros artesanos; en 1910 se conoce ampliamente en el país la de braceros de Barranquilla que nace como protesta contra la larga jornada de trabajo —diez horas— y los bajos salarios. La huelga rápidamente se generaliza a otros braseros y demás sectores asalariados del Puerto. Ante el intento de esquirolaje, los obreros responden violentamente impidiendo el acceso al trabajo. Después de cuatro días, el conflicto se soluciona, previa intervención del gobernador del Atlántico: las empresas navieras reconocen un sustancial aumento salarial, pero nada se dice respecto de la jornada de trabajo<sup>15</sup>. En 1913 surge en Bogotá la denominada Unión Obrera que congrega quince gremios, con cerca de 8.500 afiliados. Más adelante, en 1914, el 1º de mayo, se celebra por primera vez en Colombia el Día del Trabajador y en 1916<sup>16</sup> distintas organizaciones obreras y artesanales convocan una asamblea obrera, la primera de carácter nacional que recoge sus frutos<sup>17</sup>. Y, “al final de 1918 se fundó la Confederación de Acción Social en Bogotá que declaró estar al servicio de la clase obrera. El nuevo movimiento político no tenía una ideología clara, pero insistía en diferenciarse de los dos partidos políticos”<sup>18</sup>.

Estos acontecimientos si bien no se explican desde un punto de vista estrictamente jurídico, sí lo hacen desde el punto de vista social. Desde el punto de vista social es evidente que “para entonces las incipientes formaciones industriales, la mayor parte de propiedad privada, incluyendo los ferrocarriles y los transportes fluviales, comenzaran a producir el fenómeno del proletario, y con éste las deficientes condiciones de trabajo y el subsiguiente sentido de protesta”<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 156.

<sup>15</sup> *Enciclopedia nueva historia económica de Colombia. Óp. cit.*

<sup>16</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 88.

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, La Carreta, 1978, p. 36. “Las primeras décadas de este siglo no conocen desarrollos normativos en materia de establecimiento de condiciones para la lucha reivindicativa. En cuanto hace a la asociación, se produce bajo los patrones generales del Código Civil, y en lo que respecta al régimen de reclamaciones y acuerdos laborales, simplemente no existe regla alguna, a no ser las limitadas e inadecuadas del Código Civil y del Código de Comercio”.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 148.

González Charry señala que el movimiento sindical era precario y “estaba reducido a la impotencia, entre otras razones, aparte de la falta de un reconocimiento oficial, y de un criterio nacional sobre su aceptación oficial, por falta de comunicación de los núcleos que lo integraban”<sup>20</sup>. En concepto de este autor “no es sorprendente... que los obreros de los puertos hayan sido los primeros en hacer uso del arma de la huelga. Otro factor que favoreció la temprana organización de los trabajadores portuarios del transporte, aparte de su mayor contacto con el mundo exterior, fue que en esos sectores se encontraran las mayores concentraciones de obreros asalariados”<sup>21</sup>. Más adelante continúa:

Influencia no menor se desencadenó como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, pues limitó las de por sí ya precarias exportaciones del país, lo mantuvo forzosamente dentro de un sistema de monocultivo con demanda internacional muy limitada, y lo sorprendió con una industria básica muy precaria a base particularmente de empresas textileras, tabacaleras, de extracción y de otras de tipo manual, que con todo no alcanzaba aún a tomar el nombre, en serio, de industria nacional<sup>22</sup>.

No obstante el reducido tamaño de la población urbana —para el año 1918, sólo una cuarta parte vivía en centros urbanos<sup>23</sup>— y del sector manufacturero, éstos se constituyen en la cuna de los primeros movimientos obreros que surgen hacia finales de la segunda década del siglo XX a raíz de protestas de los trabajadores.

En estos años en el país se restringen las importaciones, resultando esto en un incremento de la demanda de artículos manufacturados nacionalmente y, por tanto, de la demanda de fuerza de trabajo para producirlos, del desenvolvimiento industrial y del ingreso nacional.

Esta relativa prosperidad económica debió ejercer notable influencia en los resultados obtenidos por los trabajadores en los conflictos colectivos de trabajo. En efecto, ante una escasez relativa de mano de obra originada en el aumento de la demanda de la fuerza de trabajo, la posición de los trabajadores se fortalecía cuando amenazaban con la huelga, pues esa escasez de mano de obra hacía difícil, y en todo caso más costoso para el patrono, reemplazar los huelguistas, no obstante

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>23</sup> MARÍN TABORDA, Iván. “La hegemonía conservadora (1900-1930)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 104.

que el sistema legal entonces vigente otorgaba pleno y absoluto respaldo a la contratación de esquiroles<sup>24</sup>.

En 1918 se presenta la primera serie de grandes huelgas en la historia de Colombia, iniciadas en los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta coordinadas por la Sociedad Ferroviaria Nacional. Paralelamente a estas movilizaciones, surge la de los trabajadores fluviales de Girardot, la de los manufactureros de Bogotá, la del sector textil de Bello, la de los braseros de Barranquilla y la de los trabajadores del Poder Judicial.

El Gobierno, frente a estos movimientos obreros que tienden a desembocar generalmente en violencia, utiliza dos tipos de medidas. Unas de carácter social buscando aliviar la situación de los trabajadores, así fuera teóricamente por cuanto no existían mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento; otras, en opinión de autores como Moncayo, Ostau de Lafont y Silva Romero, limitando la libertad de asociación de los trabajadores consagrada en la Constitución.

Curiosamente, una de las primeras normas con impacto sobre las condiciones de los trabajadores tiene orígenes en el Concordato firmado con la Santa Sede. En efecto, en abril de 1905 se promulga la Ley 37 por medio de la cual se declara obligatorio el precepto de la guarda los días de fiesta establecido por la Iglesia y se autoriza al Ejecutivo “para que de acuerdo con la autoridad eclesiástica reglamente todo lo relacionado con los días festivos de carácter religioso, y para que regule, como lo estime conveniente, lo relacionado con los días festivos de carácter civil”.

Quince años más tarde, producto de la violencia que tuvo lugar a raíz de la huelga de Cartagena<sup>25</sup>, el Gobierno recurre por primera vez al expediente del estado de sitio para controlar el movimiento obrero y expide el Decreto 002 de 1918<sup>26</sup> que prohíbe las reuniones de cualquier comité de huelga y condena a quienes las hagan a ser encarcelados y juzgados penalmente. De ahí, el Congreso pasa a expedir las leyes 78 de 1919<sup>27</sup> y 21 de 1920<sup>28</sup> que incorporan al ordenamiento jurídico

<sup>24</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 1975, p. 15.

<sup>25</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 88. “Las primeras reacciones del Gobierno frente al movimiento obrero tienen sus orígenes en la huelga de Cartagena. Con ocasión de dicha huelga ‘la opinión pública quedó profundamente sorprendida por su magnitud y características... Aun los editorialistas de izquierda de la prensa liberal condenaron el ataque a la propiedad en Cartagena. Por lo tanto, cuando el Gobierno declaró la paz turbada en la Costa Caribe, la prensa de todos los matices políticos aplaudió la medida que sentó tan peligroso precedente”.

<sup>26</sup> Decreto Legislativo 002 de 1918 (por el cual se dictan ciertas medidas en relación con la cesación de trabajos por empleados y obreros).

<sup>27</sup> Ley 78 de 1919 (sobre huelgas).

<sup>28</sup> Ley 21 de 1920 (sobre conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo, que adiciona la Ley 78 de 1919, sobre huelgas).

las primeras normas relativas a los derechos de asociación sindical y a la negociación colectiva. Estas disposiciones se abren camino más por iniciativa del Ejecutivo que por solicitud de los trabajadores<sup>29</sup>, quienes en esencia buscaban mejores condiciones económicas en su contrato laboral y sus demandas no eran realizadas ante el Gobierno sino ante los empleadores. En opinión de Silva Romero “la expedición de estas leyes obedece a la necesidad inmediata de intervención del Estado en los movimientos huelguísticos para detenerlos”<sup>30</sup>.

La Ley 78 de 1919 reglamenta las huelgas y las define como el abandono del trabajo por un número tal de obreros que produzca la suspensión del funcionamiento de la empresa, el cual sólo es considerado legítimo para la búsqueda de mejoras en las condiciones retributivas del trabajo, siempre y cuando éstas se realicen de forma pacífica. En caso contrario, las suspensiones colectivas del trabajo quedan sometidas al derecho común: todo acto de agresión es considerado extraño a la huelga y sus autores son privados de la libertad. Dentro de ese marco, la Ley autoriza a los trabajadores en huelga la facultad de nombrar representantes para que negocien con los de la empresa en busca de arreglos, al tiempo que elimina las sanciones penales por el abandono del trabajo. Como quiera que la Ley se basa en la protección del derecho al trabajo, institucionaliza el esquirolaje y el derecho que tiene el trabajador es el de abandonar el empleo. No obstante, la Ley, a pesar de reconocer la libertad de contratar y de ser contratado, establece límites a la libertad individual sobre la base de que “al lado del derecho individual ha surgido otro derecho más poderoso que lo absorbe y lo anula en muchos casos: el derecho del Estado”<sup>31</sup>. En consecuencia, la Ley prevé que en el caso de los trabajadores al servicio del Estado<sup>32</sup> se requiere del preaviso de tres días para la paralización de actividades. La Ley también ofrece la posibilidad de un arreglo amigable y de someter las diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento. Por otra parte, a los dueños de las fábricas les queda prohibido cerrar las empresas sin un mes de preaviso.

La Exposición de Motivos de lo que sería la Ley 78 de 1919 parte de la necesidad de reglamentar las huelgas por medio de la Ley en razón a que la existencia de “quizás, una injusta desproporción entre el salario y el trabajo, ha aclimatado

<sup>29</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.* OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral.*

<sup>30</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 54.

<sup>31</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 78 de 1919 (sobre huelgas). Anales del Congreso de la República, p. 133.

<sup>32</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 78 de 1919. Anales del Congreso de la República, p. 130. “Definidos éstos como los directores, los empleados u obreros de una empresa de alumbrado o de acueducto públicos y los empleados de las telefónicas de carácter privado”.

la huelga en el país<sup>33</sup>". No obstante, la misma Exposición de Motivos refleja la prevención frente a los movimientos laborales y el temor de que "elementos disociadores o anarquistas se prevalezcan de las huelgas para mezclarse en ellas y producir agitación pública y amenazar a las personas y a las propiedades<sup>34</sup>". Por tanto, el objeto principal de la Ley es "reducir la extensión de las huelgas a los límites que naturalmente les señala el derecho de los trabajadores interesados. Toda acción y elementos extraños que se mezcle a ese fenómeno del trabajo para complicar sus consecuencias o su solución debe considerarse punible"<sup>35</sup>.

En el informe de una Comisión del Senado se expresa que la huelga es el ejercicio de un derecho "cuando se hace dentro de los límites del derecho propio"<sup>36</sup>. Por otra parte, respecto de la función social del trabajo en el informe al Senado se expresa:

... el trabajo... es un bien, es una propiedad de quien puede producirlo y solamente se transforma en utilidad cuando se pone en acción. Es una mercancía que se compra y que se vende y que, como ella, está sujeta a las leyes de la oferta y de la demanda... El productor de trabajo tiene derecho de venderlo o de no venderlo, según su conveniencia, y el comprador tiene, así mismo, el derecho de comprar o de no comprar trabajo, según las conveniencias de su negocio. Y siendo así, como lo es, nadie podría obligar a un trabajador a entrar en huelga o a dejar de entrar: la libertad de trabajo encuentra aquí su mejor aplicación<sup>37</sup>.

Como quiera que la Ley 78 de 1919 no prevé plazos para la declaratoria de la huelga por lo que tomaba por sorpresa a los empresarios que no tenían oportunidad para prepararse, el Congreso expide la Ley 21 de 1920<sup>38</sup>. Esta Ley en esencia reglamenta los procedimientos a seguir para efectos de la negociación colectiva, dentro de los cuales queda incorporado que, previo a la declaratoria de huelga, es preciso agotar las etapas de arreglo directo y conciliación. La huelga queda despenalizada si su declaratoria cumple con los requisitos legales. En consecuencia, elimina las

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*. "Si las huelgas se limitaran a los empleados, obreros y trabajadores interesados, serían sucesos de escasa trascendencia y las diferencias entre el trabajo y el capital podrían solucionarse pacífica y deliberadamente con provecho evidente para las clases trabajadoras, para los mismos empresarios, pues la justicia todo lo fecundiza, y para la tranquilidad pública".

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Proyecto de Ley de la Ley 78 de 1919. Informe de una Comisión (Senado), Bogotá, septiembre 16 de 1919, Anales del Congreso de la República.

<sup>37</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 78 de 1919. *Óp. cit.*, p. 133.

<sup>38</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 43.

sanciones penales contra el abandono del trabajo –ruptura del contrato de trabajo–, así lo condicione a que éste sea pacífico y proteja a los trabajadores que libremente quieran continuar su trabajo, y a los que se ofrezcan, contraten o enganchen para reemplazar a los que se hayan declarado en huelga<sup>39</sup>. Como alternativa a la huelga, la Ley prevé la convocatoria de tribunales de arbitramento. De otra parte, la Ley amplía la lista de los denominados servicios públicos –transporte, acueducto, alumbrado, higiene y explotación de minas– y prohíbe a los trabajadores involucrados en esas actividades toda cesación del trabajo colectivo.

Sobre el factor sorpresa de las huelgas Andrés Almarales y Marina Goenaga anotan lo siguiente:

... la huelga, en efecto, es una lucha de resistencia: los trabajadores tratan de sostenerla hasta tanto la falta de producción obligue a la empresa a ceder, mientras que ésta hace lo posible por no dejarse sorprender sin reservas de producción, para no sufrir perjuicios con la paralización de sus actividades. Por consiguiente, los patronos necesitan para enfrentarse victoriosamente a la huelga un tiempo previo de preparación, y con la Ley 21 de 1920 ellos ganaron las máximas garantías a las empresas<sup>40</sup>.

Contrastan con estas apreciaciones las de González Charry quien considera que,

... en el caso de la huelga, por ejemplo, cuando ella es indefinida, lo que hay en el fondo es ciertamente, una manifestación de impotencia del Estado demoliberal, para llevar adelante su intervención hasta lograr el arreglo del conflicto. Lo cual no quiere decir que el Estado haya abandonado sus deberes de intervención, o consagrado un acto de barbarie, sino que ha dirigido su regulación hasta un punto en que considera que llevarla más allá sería inmiscuirse impropriamente dentro de la esfera de la libertad de empresa. Cuando, por el contrario, su ejercicio es limitado en el tiempo, ello quiere decir que tal intervención ha ido más allá, porque el Estado considera que la libertad de empresa no es un derecho absoluto a cuyo nombre haya de sacrificarse, la tranquilidad pública y la economía nacional. Es, pues, se repite, un derecho específico derivado del derecho de asociación general<sup>41</sup>.

Respecto de la prohibición de declaratoria de huelga en los servicios públicos entre distintos analistas de la temática sindical parecería existir consenso frente a

<sup>39</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 176.

<sup>40</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 77.

<sup>41</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 282.

las razones por las cuales se adopta esta disposición. Ostau de Lafont señala que la prohibición de la Ley 21 de 1920 no obedece a la importancia del servicio donde la Ley prohíbe la huelga, sino que es precisamente en esos sectores en donde los trabajadores más están practicando la huelga<sup>42</sup>.

Urrutia así mismo anota que la ampliación del listado “de lo que se consideraba servicios públicos, en cuyo caso las huelgas eran ilegales... coincide con aquellas actividades donde la organización laboral había progresado más, lo que hace evidente que la Ley 21 estableció limitaciones sustanciales al derecho de huelga”<sup>43</sup>.

Silva Romero dentro del mismo orden de ideas señala que,

... las leyes 78 de 1919 y 21 de 1920 se caracterizaban por no regular la huelga sino el derecho a no trabajar, eliminando las sanciones penales y civiles para algunos sectores de trabajadores que participen en un cese colectivo de labores. La expedición de estas leyes obedece a la necesidad inmediata de intervención del Estado en los movimientos huelguísticos para detenerlos<sup>44</sup>.

El objetivo tanto de la Ley 21 de 1920 como de la 78 de 1919 expresado por el Gobierno en las Exposiciones de Motivos presentadas al Congreso es el de evitar las huelgas. La autorización de reemplazar a los trabajadores que entraban en huelga y la libertad de trabajo para quienes quisieran hacerlo lleva a que las huelgas sólo tengan posibilidades de éxito en las empresas que contratan personal especializado, que no es fácil de reemplazar y es precisamente en ese tipo de oficios, como es el caso de los ferrocarriles, donde las mismas leyes prohíben la declaratoria de huelga<sup>45</sup>.

Así, los huelguistas pacíficos, cuyos propósitos fuesen esas reivindicaciones calificadas como legítimas, sólo tenían como garantía no ser tratados como delinquentes. Toda otra protección estaba descartada. La Ley simplemente amparaba la libertad de trabajo y, en consecuencia, se limitaba a autorizar el abandono o cesación del trabajo. Ofrecía sí, el camino integrador del “arreglo amigable” del conflicto para que dentro de las leyes de la oferta y la demanda, trabajadores y patronos llegasen a un acuerdo sobre nuevas condiciones de venta de la fuerza de trabajo, o para que voluntariamente sometieran sus diferencias a la decisión obligatoria de un tribunal de arbitramento<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 166.

<sup>43</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 178.

<sup>44</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 54.

<sup>45</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 96.

<sup>46</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 39.

La primera cosecha de normas laborales no sólo no constituye una solución para la confrontación entre trabajadores y empresarios, sino que la exacerba. De ahí que el Gobierno proceda a aumentar las limitaciones del derecho a la huelga. La primera de ellas es introducida en el Decreto 1326 de 1922 que restringe el otorgamiento de la personería jurídica y regula los reglamentos y estatutos de los sindicatos. En opinión de Silva Romero,

... el control del Estado sobre las personas jurídicas tiene un fuerte olor a intervención policial: sólo el ministro de Gobierno puede reconocer personerías jurídicas, pero previamente la Gobernación Departamental debe asegurarse si los fines y organismos de la entidad “no contienen nada contrario a la moralidad ni al orden legal”<sup>47</sup>. Toda forma o alteración de los reglamentos y estatutos deberá aprobarlos el Gobierno “si no tuviere nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres”<sup>48</sup>.

Al tiempo que el Gobierno empieza a disponer de instrumentos legales para regular los derechos colectivos de los trabajadores introduce las primeras disposiciones de protección social, las cuales forman parte de las demandas de los trabajadores incorporadas en los pliegos de peticiones. Tal es el caso de la pensión vitalicia para los empleados públicos después de treinta años de servicio y para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Ley 29 de 1905); el seguro de accidentes de trabajo presentado por el general Rafael Uribe Uribe y el principio de irrenunciabilidad a las leyes laborales por parte de los trabajadores (Ley 57 de 1915<sup>49</sup>); las condiciones higiénicas en el lugar de trabajo (Ley 46 de 1918<sup>50</sup>); el seguro colectivo de vida para todos los trabajadores por el equivalente a un año de salario (Ley 37 de 1921<sup>51</sup>); la obligatoriedad del empresario de proveer educación cívica e instrucción técnica a los trabajadores (Ley 83 de 1923<sup>52</sup>); el descanso dominical (Ley 57 de 1926<sup>53</sup>) y la prohibición de trabajar ese día de la semana, salvo con permiso del Ministerio de Industrias “en cuyo caso el salario no será menos que el doble del

<sup>47</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 54.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Ley 57 de 1915 (sobre reparaciones por accidentes del trabajo).

<sup>50</sup> Ley 46 de 1918 (por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria).

<sup>51</sup> Ley 37 de 1921 (por la cual se establece el seguro colectivo obligatorio).

<sup>52</sup> Ley 83 de 1923 (por la cual se crea la Oficina General del Trabajo como una sección del Ministerio de Industrias).

<sup>53</sup> Ley 57 de 1926 (por la cual se establece el descanso dominical y se dictan otras disposiciones sobre legislación obrera).

ordinario”. En los trabajos realizados por cuenta de la nación o de las entidades territoriales la Ley prevé que el descanso dominical sea remunerado, al igual que el de las fiestas nacionales o religiosas<sup>54</sup>. Por otra parte la Ley 15 de 1925 crea la Dirección Nacional de Higiene y Asistencia Pública con la facultad de inspeccionar las habitaciones de los obreros y regular las condiciones de higiene social y asistencia.

La actitud de los gobiernos —que fueron conservadores hasta 1930— es la de restringir al máximo las prerrogativas de los trabajadores, mediante la declaratoria de ilegalidad de las huelgas —fueran éstas legales o no—, recurriendo inclusive a la represión violenta, en particular en los enclaves de propiedad extranjera para lo cual el Gobierno utiliza las facultades otorgadas al Ejecutivo por el Artículo 121 de la Constitución. Es así como se reprimen, por ejemplo, las huelgas de la Tropical Oil Company en 1924 y 1925 y de la United Fruit Company en 1929 que terminan, en particular esta última, en una gran matanza de trabajadores y con la privación de la libertad de sus líderes<sup>55</sup>.

Hasta la última parte de la década de los años veinte los funcionarios del Gobierno se oponen a los aumentos salariales e inclusive llegan a proponer la importación de bienes de capital con el único propósito de evitar que el exceso de demanda por mano de obra se traduzca en aumentos salariales<sup>56</sup>. La evidencia de la oposición del Gobierno a los aumentos salariales también se extrae de su respuesta ante solicitudes contenidas en los pliegos de peticiones, como es el caso, por ejemplo, de lo acaecido en el conflicto de las bananeras<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 403. “Dicha norma es producto de la ‘gran huelga ferroviaria del Pacífico’. El derecho al descanso dominical se daba por mandato religioso pero no era remunerado. No obstante, el derecho a su remuneración se suscribió en el acuerdo en Cali y ante la amenaza de una oleada de huelgas en todo el país”. Por su parte, Ostau de Lafont comenta que la aprobación del *descanso dominical* se debió a la intervención de varios senadores liberales y a la presión de algunos obreros que protestaban exigiéndolo, como es el caso de los trabajadores del Ferrocarril del Norte. No obstante, sostiene que esta norma fue expedida para la gran industria, inexistente en el país y en contra de la realidad económica y social de la época. Por ello, no tuvo éxito debido a la negativa del comercio a adoptar el descanso el domingo, por ser éste día de mercado, así como la resistencia que presentan los trabajadores al ver disminuido su salario y el temor a que el patrono los despidiera. Tomado de OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, pp. 208-213.

<sup>55</sup> Tomado de “Diciembre 6 de 1928: La masacre de las bananeras”, en *Revista Credencial Historia*, No. 190, Bogotá, octubre de 2005. “El 6 de diciembre de 1928, después de casi un mes de huelga y de no recibir del gobierno conservador sino amenazas y ninguna respuesta positiva por parte de la Compañía, los obreros se enfrentaron con el Ejército que, a la orden dada por el general Cortés Vargas, disparó contra ellos, mató a varios, tomó el control de la zona y puso fin con éxito al movimiento subversivo. El Presidente de la República felicitó al general Cortés Vargas por haber salvado al país de la anarquía”. Para González Charry, “el escándalo nacional que se produjo por la violencia oficial, los procedimientos arbitrarios cumplidos entre la Compañía y funcionarios oficiales contra los huelguistas, y lo que subsiguió para condenar y atropellar a los líderes de la huelga, minaron seriamente no sólo la posición de la Compañía ante la opinión nacional, sino, además, el prestigio del Gobierno”. Tomado de GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 163.

<sup>56</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 29.

<sup>57</sup> Tomado de “Diciembre 6 de 1928: La masacre de las bananeras”, *óp. cit.*

Hacia el año de 1925, que es el primer año del que se dispone de información, así ésta sea precaria, la población total del país alcanza los 6,7 millones de habitantes, la tasa bruta de mortalidad es de 32 por mil habitantes y la expectativa de vida al nacer de treinta y tres años. Por otra parte, la producción agropecuaria, que era la actividad productiva predominante, participa con el 53,2 por ciento del PIB, al tiempo que la manufacturera lo hace con sólo el 9,5 por ciento y es esencialmente artesanal.

Es difícil estimar qué ocurrió antes de 1930 con los ingresos de los trabajadores por la ausencia de las estadísticas correspondientes. No obstante, Urrutia señala que

... los salarios mejoraron ligeramente en 1918 y 1919 y hacia finales del auge de la posguerra en 1920, aumentaron en un 14 por ciento. A fines de ese año el desempleo empezó a crecer y los salarios permanecieron estables en 1921 y cayeron sustancialmente en 1922. En 1923, el desempleo seguía alto, y por lo tanto los salarios se estancaron en un nivel del 20 por ciento inferior al de 1919. En 1924 el programa de obras públicas estaba empezando, y los salarios comenzaron a subir de nuevo. Ya en 1925 la prosperidad se había establecido plenamente y los salarios tomaron un movimiento ascendente que no sería detenido hasta la crisis de 1929. Así, aunque durante estos años existían probablemente trabajadores desocupados en la agricultura, la prosperidad del limitado sector moderno de la industria tuvo un impacto importante sobre los salarios. Parece que el mercado obrero que surtía el pequeño sector moderno de la economía era limitado, y aumentos en la demanda elevaron efectivamente el precio del trabajo<sup>58</sup>.

De otra parte, las prestaciones sociales incorporadas en la legislación del trabajo hasta 1930 implican, así sea teóricamente, un incremento del costo laboral. Éste, medido en términos del costo por hora laborada, se estima en 15,4 por ciento por cuenta de la reducción de la semana laboral de siete a seis días<sup>59</sup>, si el trabajador era empleado público. Pero, si éste era independiente o trabajaba para la empresa privada, ello implicaba un menor ingreso equivalente, por cuenta de la prohibición de laborar el domingo.

Es difícil establecer el costo teórico de las demás prestaciones introducidas en ese período, así sea evidente que tiene que pasar mucho tiempo antes de que éstas se atiendan y se cumplan dentro del marco señalado en las leyes. Esta situación puede constituirse en la principal razón por la cual los empresarios aceptan que el Congreso incorpore este tipo de disposiciones al ordenamiento jurídico y por la

<sup>58</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 121.

<sup>59</sup> Ver anexo 3.2 “Costo de las prestaciones sociales asociado al salario originado por las normas laborales 1900-2007” al final de esta obra.

que más temprano que tarde éstas terminen por convertirse en fuente de enorme malestar social. Esa realidad se hace evidente en los pliegos de peticiones de los trabajadores de ese entonces<sup>60</sup>, a pesar de que desde 1923 y después de encarnizados debates en el Congreso que se extienden por más de tres años<sup>61</sup>, y ante una fuerte oposición política, se hubiese expedido la Ley 83 que crea una dependencia en el Ministerio de Industrias responsable del seguimiento de los asuntos laborales.

En la ponencia del Proyecto de Ley de lo que posteriormente sería la Ley 83 de 1923 se admite, sin mayor debate, “la impotencia de la iniciativa privada para resolver los problemas permanentes del trabajo y la necesidad de la intervención del Estado. De ahí que salte a la vista que el obrero precisa de la protección del Estado contra el capitalismo”. No obstante, allí mismo también se señala la ideología prevalectante del Partido Conservador de ese entonces que

... no considera conveniente una ilimitada intervención del Estado en las cuestiones del trabajo, porque el resultado de una conducta semejante será la creación de la igualdad ficticia de los trabajadores, lo cual es contrario al concepto de justicia que debe presidir la acción social, y sobre todo, desfavorable al fomento y desarrollo de las energías personales en el pueblo, a las cuales está vinculado el progreso de las naciones<sup>62</sup>.

Más adelante, la misma ponencia señala: “el Legislador ha de ser muy cuidadoso de que la protección obrera no degenera en persecución al capitalismo y no obligue a éste a tomar medidas defensivas que por no ser posible contenerlas dentro de un límite preciso, causen perturbación social de resultados negativos para la producción y consiguiente enriquecimiento del país”. En consecuencia, “la reglamentación del trabajo persigue dos objetos principales: el establecimiento de una acción policiva general y la armonía individual o colectiva entre los patronos y los trabajadores” y “dar al obrero lo que es del obrero y al capital lo que estrictamente debe recibir”<sup>63</sup>.

A partir de las primeras normas relacionadas con los derechos de los trabajadores se inicia el debate en torno a sus motivaciones. Para unos estas normas eran paternalistas y su adopción se constituía en la forma de coartar los movimientos obreros

<sup>60</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*

<sup>61</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 83 de 1923 (por la cual se crea la Oficina General del Trabajo como una sección del Ministerio de Industrias). Anales del Congreso de la República.

<sup>62</sup> Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Ley de la Ley 83 de 1923. Bogotá, septiembre de 1923. Firmado por Vicente Micolta y Francisco de P. Manotas. Anales del Congreso de la República, pp. 43-45.

<sup>63</sup> *Ibidem.*

y restarles poder<sup>64</sup>; y eran “pura y simplemente iniciativas del Estado para evitar el desbordamiento de la lucha de clases”<sup>65</sup>. También se plantea la idea de que estas disposiciones responden “a la necesidad inmediata de intervención del Estado en los movimientos huelguísticos para detenerlos”<sup>66</sup>. Para otros la respuesta estaba en el deber del Estado de mantener la paz social<sup>67</sup>. Desde el punto de vista liberal, este tipo de decisiones eran consideradas legítimas en busca de una mejor distribución del ingreso y de equilibrio en las relaciones entre los dueños del capital y los del trabajo<sup>68</sup>.

La realidad también puede visualizarse de otra manera y ésta es que los trabajadores que parecerían ser más representativos del votante medio sesgan “teóricamente” los resultados a su favor, al no estar satisfechos con las políticas del Gobierno, pese a la enorme resistencia de los dueños del capital, quienes, no obstante contar con el apoyo del Gobierno, la Fuerza Pública y la Iglesia, no tienen éxito en el empeño por hacer prevalecer sus preferencias. En este sentido, es importante señalar que en los años veinte tiene lugar un cambio doctrinario al interior del Partido Liberal “que le permitió construir una mirada y una concepción del fenómeno sindical basada en su reconocimiento, por lo que la política más correcta, según él, era propugnar por la regulación y su institucionalización, en vez de responder con la represión y la política de oídos sordos”<sup>69</sup>. Ya en 1921, como consecuencia de los triunfos del Partido Socialista frente al Liberal, éste último incorpora en su programa algunas reivindicaciones obreras y socialistas<sup>70</sup>. La conciencia del liberalismo de la importancia creciente del electorado urbano y la incorporación del tema sindical a su doctrina permite al Partido acceder al poder y salir victorioso en los principales centros urbanos y “con una apreciable influencia en las directivas del movimiento sindical de la época”<sup>71</sup>.

## Años 1930 a 1946

El período que va de 1930 a 1946 se caracteriza por dos eventos externos de gran trascendencia, que se suman al temor en los países de la órbita capitalista de la

<sup>64</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, pp. 208-213.

<sup>65</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 57.

<sup>66</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 54.

<sup>67</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*

<sup>68</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*

<sup>69</sup> ACEVEDO CARMONA, Darío. “Hegemonía liberal (1930-1946)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Circulo de Lectores, 2007, p. 119.

<sup>70</sup> ARCHILA, Mauricio. “La clase obrera colombiana (1930-1945)”, en *Enciclopedia nueva historia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 240.

<sup>71</sup> ACEVEDO CARMONA, Darío. *Óp. cit.*, p. 119.

influencia de los movimientos marxistas. El primero de estos eventos deriva de las secuelas de la Crisis de 1929; al segundo lo marca la llegada al poder del nazismo en Alemania y la consecuente Segunda Guerra Mundial. Tanto un evento como el otro inducirán la imposición de una política proteccionista que facilitará el desarrollo de la industria en Colombia, que en ese entonces era incipiente.

En 1930, a los problemas generados por el manejo de la situación laboral, se agrega que en los años previos se había gestado una crisis económica y financiera en el país de grandes proporciones. En 1927, un informe del Gobierno de los Estados Unidos cuestiona la capacidad crediticia de Colombia, lo que conduce a una virtual suspensión del crédito de los Estados Unidos al país durante los años siguientes<sup>72</sup>. Esa crisis se acentúa en el curso de 1929. Al respecto, señalaba Alfonso López, en noviembre de dicho año que,

... no era menester una gran visión de profeta —como se ha creído— para anunciar con la seguridad que yo lo hice en octubre del año pasado la crisis que traería para la economía nacional la suspensión de los empréstitos extranjeros. En octubre se calcula que había cuarenta mil desempleados y se espera el despido de otros miles, saldo que dejan las obras públicas que, sin la corriente de empréstitos extranjeros, se habían abandonado. Una “junta de acción patriótica” constituida por notables de ambos partidos describiría la situación en términos sombríos: “todos los valores se deprecian; las transacciones comerciales son casi nulas; no surgen nuevas empresas; las existentes decaen; el crédito interno y externo baja de modo alarmante; los negocios e industrias se van paralizando; el número de personas que no hallan ocupación crece constantemente”<sup>73</sup>.

En enero de 1930, antes de la elección presidencial, el Partido Conservador enfrenta enormes problemas: desempleo masivo, salarios y jornales decrecientes derivados de los efectos de la Gran Depresión, déficit presupuestal, corrupción de los funcionarios públicos, antagonismo de los trabajadores radicalizados por la masacre de las bananeras<sup>74</sup>.

Estos hechos generan enorme desprestigio del Partido Conservador, lo que, unido a la división interna de éste, lleva a que dirigentes de ambos partidos lancen

<sup>72</sup> BERGQUIST, Charles. “Luchas del campesinado cafetero (1930-1946)”, en *Enciclopedia nueva historia de Colombia*, tomo V, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 299.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 266.

<sup>74</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 140. Bergquist, por su parte, señala que la victoria del Partido Liberal se debe a “la incapacidad del Gobierno para controlar, mediante la represión, un movimiento laboral anticapitalista insurgente, y su incapacidad, llegado el año de 1929, para garantizar el flujo de inversión extranjera a la economía”. Tomado de BERGQUIST, Charles. *Óp. cit.*, p. 299.

la candidatura del liberal Enrique Olaya Herrera, quien había sido embajador en Estados Unidos y tenía estrechas relaciones con los círculos bancarios en Nueva York<sup>75</sup>, al tiempo que contaba con el apoyo de la clase trabajadora<sup>76</sup>. En su discurso de posesión Olaya señala que un acertado programa de acción, dentro de las perspectivas nacionales, es quizá el de “dictar un cuerpo legislativo de previsión social que encauce los anhelos de los trabajadores dentro de las vías legales y que contribuya a un régimen equitativo y estable de los dos grandes factores de la producción e impulsar –ampliándola– la labor de la Oficina General del Trabajo...”<sup>77</sup>. En este sentido, una vez en la Presidencia procede a adoptar medidas que fortalecen los derechos de los trabajadores, a pesar de la oposición de la Iglesia y del Partido Conservador, que era mayoría en el Congreso. No obstante, debe observarse que, según Mauricio Archila, aun dentro del gobierno de Olaya Herrera cualquier intento de organización de huelga en la zona bananera es reprimido<sup>78</sup>.

La gravedad de la situación económica se aminora cuando el gobierno de Olaya Herrera contrata préstamos internos para hacer frente al conflicto armado con el Perú. La guerra permite también la asimilación de una parte considerable de la población que se encuentra desempleada y que es incorporada al Ejército. Adicionalmente,

... la restricción de las importaciones, tanto de bienes de consumo manufacturados como de bienes de capital ofrece una magnífica oportunidad de crecimiento y expansión de las industrias existentes, lo que a su vez repercute en un aumento de la demanda de fuerza de trabajo que absorbe una pequeña proporción de los obreros desplazados de las obras públicas<sup>79</sup>.

Este proceso adquiere mayor dinamismo hacia 1932, cuando los préstamos internos contratados por el Gobierno para hacer frente al conflicto del Perú producen

<sup>75</sup> BERGQUIST, Charles. *Óp. cit.*, pp. 299 y ss.

<sup>76</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 141. “La división conservadora determinó que los liberales apoyaran a Olaya Herrera y era evidente que el apoyo obrero hacia él era crucial para el triunfo. También era claro que le convenía al Partido tratar de promover la industrialización y el crecimiento del movimiento laboral. Además, los liberales estaban comprometidos ideológicamente con los movimientos obreros. La política salarial liberal era diferente de la conservadora. Puesto que los terratenientes eran los mayores enemigos del liberalismo, el problema de defender los costos salariales de este sector nunca se presentó, por el contrario, los liberales apoyaron las peticiones de los arrendatarios contra los propietarios”.

<sup>77</sup> ARCINIEGAS, Germán. “Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno”, en *Enciclopedia nueva historia de Colombia*, tomo I, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 299.

<sup>78</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 245.

<sup>79</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 20.

una expansión del medio circulante y cuando las exportaciones de café comienzan a recuperarse de nuevo<sup>80</sup>.

Cabe destacar que una de las grandes diferencias entre los planteamientos ideológicos de ambos partidos es la relacionada con la remuneración del trabajo. Urrutia señala que ello se evidencia en el tratamiento que le da el Partido Liberal a los conflictos laborales cuando llega al poder, en razón de que apoya el aumento de los salarios, sin desproteger los intereses de los empresarios, planteamiento que es ampliamente rechazado por los conservadores<sup>81</sup>.

Una de las primeras normas laborales que adopta el Congreso al llegar a la Presidencia Olaya Herrera es la Ley 83 de 1931<sup>82</sup> que reconoce los derechos de los trabajadores a asociarse libremente en defensa de sus intereses, y define lo que se entiende por sindicato<sup>83</sup>, el cual es tipificado en gremial e industrial, a pesar de que el contenido del texto normativo consagra el sindicalismo de empresa o de base. De ahí se deduce la imposibilidad de los trabajadores desvinculados de una empresa, bien por despido o por renuncia, de continuar afiliados a un sindicato y el que queden los trabajadores independientes inhabilitados para afiliarse a los sindicatos gremiales, razón suficiente para su acogida en actividades en las que no existe estabilidad laboral, como es el caso de los trabajadores de río.

Al otorgarles personería jurídica a los sindicatos, previa solicitud presentada al Ministerio de Gobierno, se les confiere su existencia jurídica. La misma Ley extiende a los sindicatos la autorización de federarse y gozar de personería jurídica independiente, con los mismos derechos y prerrogativas de los sindicatos que los componen. Tanto a los sindicatos como a las federaciones la Ley les asigna la titularidad de la representación de los derechos y obligaciones de los trabajadores afiliados: presentar pliegos de peticiones, celebrar contratos colectivos, defender los derechos de sus miembros, administrar recursos y hacer obras de utilidad común, buscar la conciliación en los conflictos de trabajo y, llegado el caso, declarar la huelga (Artículo 8º) con el voto favorable de dos terceras partes de los afiliados, previos los trámites legales establecidos. En contraprestación, a los sindicatos les queda prohibida cualquier injerencia directa o indirecta en la política militante del país: las facultades que les señala la Ley se reducen a buscar el mejoramiento de las condiciones laborales y no el mejoramiento de la situación política y socioeconómica del país. La disolución

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*

<sup>82</sup> Ley 83 de 1931 (sobre sindicatos). El Artículo 1º define por primera vez un sindicato como “la asociación de trabajadores de una misma profesión u oficio o especialidad y de profesiones, oficios o especialidades similares o conexas constituidas exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de su profesión, sin repartición de beneficios”.

<sup>83</sup> *Ibidem*, artículos 1º, 2º y 3º.

del sindicato de industria se produce por el incumplimiento de las normas, por decisión de sus miembros, por no contar con el número mínimo de afiliados requerido para su formación –fijado en veinticinco–, o por decisión judicial.

La Ley 83 de 1931, así mismo, prohíbe a los sindicatos la adquisición de bienes para obtener ganancias “... al no haber considerado el sindicato como sujeto de comercio porque es un principio corruptor, y es práctica deformadora de sus fines propios. Se afirma por algunos comentaristas que para dedicarse al lucro, el orden jurídico colombiano permite otra clase de sociedades, que son las sociedades de comercio”<sup>84</sup>. Para Silva Romero, la prohibición de intervenir en la política partidista junto a la de desempeñar actividades lucrativas “esconde el freno para que los sindicatos puedan ser fuertes económica y políticamente, armas fundamentales en la construcción de una verdadera autonomía sindical frente al Estado y a los empleadores”<sup>85</sup>.

Para garantizar los derechos de los trabajadores, la Ley incluye sanciones para los empresarios que obstaculicen con violencia o amenazas la afiliación de los trabajadores o para quien, haciendo parte de un sindicato, sea obligado a salir de él. Pero las sanciones al ser reducidas, resultan inoperantes por lo que el problema es subsanado en el Artículo 309 del Código Penal aprobado en 1936<sup>86</sup> el cual, además de aumentar las sanciones de tipo pecuniario, consagra el arresto del empresario dándole con ello mayor vigencia a los derechos colectivos de los trabajadores.

Al decir de Bergquist, a través de esta Ley,

... el Gobierno promovió la organización laboral “responsable” en un intento por canalizar el movimiento de los trabajadores hacia sindicatos legales y

<sup>84</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, pp. 299-300. “La experiencia, la observación directa de la vida de los sindicatos y en particular de su situación económica, nos han llevado a la convicción de que se requiere una rectificación parcial de tal punto de vista, de modo que sin convertir al sindicato en un organismo mercantil, tampoco se le cierran las puertas para llevar a cabo algún tipo de actividades comerciales que redunden en lucro para su propio beneficio. Si se recuerda la pobreza tradicional de nuestros sindicatos, la poca disciplina de los afiliados para responder por cuotas aun modestas, y el recurso extraordinario que ha consagrado la legislación para suplir esta falla, consistente en hacer obligatorio para los patronos el descuento de tales cuotas, se viene en conclusión que es preciso tomar alguna medida seria para remediar esa precariedad económica. Si a ello se agrega que en los casos más difíciles de la lucha sindical, cuando sobrevienen los conflictos colectivos, las arcas sindicales no tienen fondos para sostener, siquiera por poco tiempo, a los trabajadores en huelga, ni menos aun para resarcirlos de la pérdida de los salarios que supone la suspensión de los contratos de trabajo, la conclusión se hace más evidente”.

<sup>85</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 72.

<sup>86</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 50. “En 1936 se expide el Código Penal que incluye una disposición complementaria a la que instituyó la Ley 83 de 1931 en materia de libertad de asociación. El Artículo 309 señala que: ‘el que impida materialmente o turbe una reunión o asociación lícita, o el ejercicio de los derechos que conceden las Leyes sobre sindicatos o huelgas, o use represalias con motivos de huelga legítima, incurrirá en arrestos de dos (2) meses a un (1) año y en multa de \$50 a \$2.000”.

moderados orientados por el Partido Liberal. Como consecuencia, el número de sindicatos legales proliferó a principios de los años treinta y, eventualmente, algunas de las organizaciones más militantes, incluyendo los dirigidos por el recién formado Partido Comunista, decidieron cooperar o formar alianzas con las autoridades legales y el Partido Liberal<sup>87</sup>.

Moncayo y Rojas en el mismo sentido señalan que “dado el momento de desmilitarización obrera que por entonces se vive, la Ley no puede considerarse como una respuesta estatal al clamor o auge de la lucha de clases, ni mucho menos, puede estimarse como una conquista por parte de los trabajadores del derecho de asociación sindical”<sup>88</sup>. Y sólo se entiende como “el mecanismo a través del cual el Estado busca garantizar que las luchas reivindicativas sigan los patrones señalados por el Estado y se sometan al control y supervigilancia de la acción estatal”<sup>89</sup>.

En contraste, “Gerardo Molina... ve en el clientelismo electoral la justificación de la mencionada Ley”<sup>90</sup> y Édgar Caicedo la considera como una conquista de la clase obrera que establece la pauta para numerosas conquistas posteriores. Torres Giraldo, por su parte, plantea que estas normas sociales son simplemente la adecuación de la legislación laboral, ahora con rasgos proteccionistas del nuevo modelo de desarrollo capitalista, que es el intervencionismo del Estado<sup>91</sup>.

González Charry, en contraste, considera que “sólo cuando vino el movimiento político de 1930, y un poco antes, cuando surgieron graves problemas sociales como los de las bananeras y ‘El Chocho’, se empezó a notar que no había garantías legales para los obreros, cuando ya muchas constituciones como la de Weimar, las habían consagrado”<sup>92</sup>.

Ahora bien, dentro del marco de las relaciones entre empleadores y trabajadores, a semejanza de lo ocurrido en las décadas anteriores, las normas legales le extienden mayor protección a los derechos individuales. Es así como la Ley 83 de 1931 establece que el salario debe pagarse en dinero y no en especie en respuesta a una de las principales demandas de los trabajadores que dio lugar a la huelga de las bananeras en 1929, dado que la empresa les pagaba a los trabajadores en bonos redimibles por mercancías en los almacenes de la misma Empresa<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> BERGQUIST, Charles. *Óp. cit.*, p. 300.

<sup>88</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 54.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 79.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>92</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*

<sup>93</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*

La Ley 72 de 1931<sup>94</sup> establece quince días de vacaciones remuneradas para los trabajadores oficiales y prohíbe e introduce sanciones, que pueden ir hasta el cierre de la empresa, para los empresarios que exijan trabajar el domingo. También sanciona a los empresarios y comerciantes que abran sus establecimientos este día.

Adicionalmente, en los primeros años de la década de los treinta el Congreso también reglamenta y precisa las leyes prestacionales adoptadas durante las dos décadas anteriores, cuya misma redacción y los argumentos incluidos en las exposiciones de motivos de las leyes presentadas al Congreso sugieren que no estaban siendo aplicadas. Tal es el caso del seguro de vida (leyes 144 de 1929<sup>95</sup> y 133 de 1931<sup>96</sup>).

En 1934 llega a la Presidencia Alfonso López Pumarejo. En diciembre de ese año los trabajadores de la zona bananera, a pesar de los temores que tenían de ser reprimidos como había ocurrido en el gobierno de Abadía Méndez y aun en el de Olaya Herrera, inician una huelga. El pliego que los trabajadores presentan contenía tres puntos fundamentales: “50 por ciento de aumento salarial, medicinas gratuitas y servicio médico y hospitalario para todos los trabajadores bananeros, y mejoramiento de los campamentos”<sup>97</sup>. El Gobierno no responde de manera represiva y, por el contrario, el ministro de Guerra preside las reuniones de negociación que concluyen con un pacto en el que los trabajadores obtienen las reivindicaciones solicitadas<sup>98</sup>.

Este tipo de actuación gubernamental es una constante durante la administración López lo que lleva a que diferentes analistas de este período de la historia de Colombia consideren que el florecimiento del sindicalismo y el apoyo extendido a la clase trabajadora, si bien tienen sus orígenes en normas legales y constitucionales, es más producto de la actitud del Gobierno frente al manejo de los conflictos laborales, el cual hasta 1938 favorece a los trabajadores, interviniendo frente a los empresarios en apoyo de sus demandas, inclusive en el caso de los trabajadores al servicio del Estado<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> Ley 72 de 1931 (por la cual se reforma la Ley 57 de 1926 sobre descanso dominical).

<sup>95</sup> Ley 144 de 1929 (adiciona y reforma las leyes 37 de 1921 y 32 de 1922, sobre seguro de vida colectivo obligatorio).

<sup>96</sup> Ley 133 de 1931 (por la cual se adicionan y reforman algunas disposiciones sobre seguro de vida obligatorio y accidentes de trabajo y se dictan otras sobre protección a los trabajadores).

<sup>97</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 245.

<sup>98</sup> *Ibidem.*

<sup>99</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 140 y ACEVEDO CARMONA, Darío. *Óp. cit.*, pp. 122 y ss. “Aunque la legislación obrera durante su mandato fue más pobre que en el cuatrienio anterior, el sindicalismo experimentó un notable crecimiento...”. Adicionalmente resalta que “la actitud del Gobierno con respecto al movimiento sindical era una continuación de lo realizado por Olaya, sólo que ahora el interés liberal por ganar influencia entre los trabajadores era más urgente, para tener una base de apoyo social a la acción reformadora que adelantaba el Gobierno. Por ello, y además porque el liberalismo controlaba gran parte de los sindicatos, el Gobierno intervino de manera directa como mediador en los conflictos obrero-patronales...”.

Para Urrutia,

... en 1936 todos los sectores del movimiento obrero y los miembros más sofisticados del proletariado estaban con López. Los sindicalistas pragmáticos lo estaban porque él le ofrecía al obrerismo el apoyo oficial; los comunistas porque el movimiento internacional había entrado en una época de colaboración con la izquierda democrática; y a las masas empobrecidas en general les ofrecía la oportunidad de superarse por medio de la educación oficial y libre, e igualdad económica por medio de la tributación progresiva y de la Reforma Agraria<sup>100</sup>.

En 1936, López logra lo que ha sido considerado por algunos como su conquista más importante en materia laboral<sup>101</sup>: la unidad del sindicalismo con la creación de la Confederación Sindical de Colombia, CSC, más tarde llamada Confederación de Trabajadores de Colombia, cuyos afiliados eran mayoritariamente comunistas<sup>102</sup>. La unidad organizativa de la clase obrera, que se venía impulsando desde los años veinte, comienza a concretarse en 1935. En este año los delegados colombianos que asisten al VII Congreso de la Internacional Comunista, después de analizar la política reformista de López, lanzan la política del Frente Popular en contra del imperialismo y la oposición conservadora. Luego, en el marco del Segundo Congreso Sindical celebrado el 7 de agosto de 1936 en Medellín, apoyado por el Gobierno otorgándole incluso un aporte económico, nace la mencionada Confederación Sindical de Colombia. El apoyo del Gobierno a la Ley 140 de 1937<sup>103</sup> la cual autoriza auxilios económicos para eventos sindicales se produce por considerar que “con auxilio o sin auxilio ese congreso (el de Cali) va a reunirse, pero si se reúne fuera de control y vigilancia del Estado será una Asamblea Internacional Comunista, y si hay control del Estado, será una junta de sindicatos”<sup>104</sup>.

González Charry señala que “parece ingenuo, mirando las cosas retrospectivamente criticar tan fuertemente como algunos lo hacen, el hecho de que la Confederación hubiese nacido en medio de las circunstancias políticas anotadas, y hubiera desembocado inmediatamente en una acción de tipo político. La verdad es que la

<sup>100</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 148.

<sup>101</sup> ACEVEDO CARMONA, Darío. *Óp. cit.*, p. 122.

<sup>102</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 179 y GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 181.

<sup>103</sup> Ley 140 de 1937 (por la cual se propicia la reunión del III Congreso Sindical de Colombia y se dictan otras disposiciones).

<sup>104</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 260.

lógica indicaba que las cosas ocurrieron así, por lo menos en el momento histórico en que acaecieron<sup>105</sup>. Y continúa:

Ya se ha repetido muchas veces que el movimiento sindical, desde mucho atrás, venía abocado a una situación claramente política por el ambiente represivo dentro del cual se movía, y por la situación económica general en que el país se debatía. Por otra parte, requerido el movimiento del apoyo de un gobierno democrático para prosperar y poder librar su batalla en busca del mejor estar de sus afiliados, y requerido también por otra parte, el gobierno liberal, del apoyo de las masas, cuyo centro de aglutinación eran las organizaciones sindicales, parece imposible eludir aquel juego de intereses recíprocos, y por lo mismo, parece como una fatalidad el que se hubiera sumergido la Confederación en acciones políticas, como lo hizo. Pero, además, debe recordarse que desde su iniciación hasta su terminación casi en 1946, la influencia del sector comunista dentro de la rectoría de los destinos sindicales fue muy notoria y grandes fueron las dificultades en que se vieron todos los gobiernos para frenar los desmanes a que trataba de limitarse el movimiento sindical<sup>106</sup>.

Según Archila, “la coyuntura en la que nació la organización confederal implicaba una estrecha relación con el Estado<sup>107</sup>. Debe observarse que el apoyo de los sindicatos al presidente López se evidencia a raíz del paro organizado por Fedenal en mayo de 1937 “para presionar al Congreso para que no aceptara la renuncia de López<sup>108</sup>”.

En materia prestacional, cabe destacar que la Ley 129 de 1931<sup>109</sup> había aprobado varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo relativas a la jornada laboral de ocho horas diarias, sesenta y cuatro a la semana y dominicales y quince días de vacaciones al año remunerados. No obstante, estas normas tan sólo son incorporadas al ordenamiento jurídico mediante la Ley 10 del 20 de noviembre de 1934<sup>110</sup>, la cual, además, define por primera vez qué se entiende por empleado particular, por patrono y por establecimiento industrial, al tiempo que reglamenta el contrato individual de trabajo e introduce el auxilio de cesantía,

<sup>105</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 181.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, pp. 256 y ss.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 258.

<sup>109</sup> Ley 129 de 1931 (por la cual se aprueban varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo).

<sup>110</sup> Ley 10 de 1934 (sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados).

equivalente a un mes de remuneración al año, derecho que el trabajador adquiere cada tres años al ser despedido sin justa causa. La introducción de esta prestación al ordenamiento jurídico responde a la enorme presión ejercida por los trabajadores originada en la situación económica depresiva de la época, impulsada por la crisis de 1929, que lleva a la cesación de puestos de trabajo y al despido colectivo de trabajadores y como lo señala Ernesto Herrnstadt, la disposición comentada constituía un método indirecto para impedir despidos<sup>111</sup>.

Adicionalmente, al igual que en el período de Olaya Herrera, el Congreso reglamenta y precisa las leyes prestacionales adoptadas durante las dos décadas anteriores, cuya misma redacción y los argumentos incluidos en las exposiciones de motivos de las leyes presentadas al Congreso, continúa sugiriendo que éstas no se cumplían. Tal es el caso del seguro de accidentes de trabajo (Ley 4 de 1936) y las condiciones higiénicas mínimas de la vivienda (leyes 61 de 1936, 170 de 1936 y 166 de 1939).

De otra parte, en una decisión arbitral de los ministros de Gobierno y de Industrias y Trabajo, en el conflicto entre el Consorcio de Cervecerías Bavaria y sus trabajadores, el 14 de julio de 1937 se establece por primera vez el pago de salarios caídos, es decir, que durante el período de huelga no se suspende el contrato de trabajo y que los trabajadores tienen derecho a percibir los salarios caídos correspondientes al trabajo no realizado durante la huelga<sup>112</sup>.

Un tema de estudio durante esta época es el relacionado con el salario mínimo. Pero,

... en Antioquia, donde se formaron las primeras industrias, los empresarios antioqueños, invocando argumentos del liberalismo económico, se opusieron a la implantación del salario mínimo. Señalaban que debía pactarse el salario por el libre acuerdo entre patronos y trabajadores y de un modo paternalista, que los patronos tenían la obligación moral de pagar un “salario justo” a sus obreros<sup>113</sup>.

En opinión de diferentes analistas de este período de la historia de Colombia, el florecimiento del sindicalismo y el apoyo extendido a la clase trabajadora, si bien tiene sus orígenes en normas legales y constitucionales, es más producto de la actitud del Gobierno frente al manejo de los conflictos laborales, el cual hasta 1938 favorece a los trabajadores, interviniendo frente a los empresarios en apoyo de sus demandas, inclusive en el caso de los trabajadores al servicio del Estado<sup>114</sup>. Respecto

<sup>111</sup> HERRNSTADT, Ernesto. *Tratado del derecho social colombiano*.

<sup>112</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*

<sup>113</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 209.

<sup>114</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 140.

de lo ocurrido en esos años, Moncayo y Rojas señalan que las cifras “indican (entre 1935 y 1936) un momento de especial auge de la acción huelguista y la elevada proporción de ellas solucionadas mediante la participación gubernamental”<sup>115</sup>.

Esto se debió a que la “Revolución en Marcha” de Alfonso López Pumarejo favoreció las masas trabajadoras desde todo punto de vista. Por ejemplo, la mediación gubernamental en los conflictos obrero-patronales consistió con frecuencia en una presión del Ejecutivo sobre las compañías para que éstas negociaran e hicieran concesiones... una prueba adicional del crecimiento del sindicalismo que dependió en gran parte del apoyo que el movimiento obrero recibió del Ejecutivo, reside en el hecho de que los sindicatos que crecieron con mayor rapidez en los años treinta fueron los de los servidores públicos<sup>116</sup>.

Esta etapa que se caracteriza por la especial beligerancia del movimiento sindical que con el apoyo del Gobierno y del partido del Gobierno, había adquirido una preponderancia extraordinaria, y se había ido acrecentando, tanto en número de sindicatos, como en la afiliación de los mismos a la Central Obrera. También es de anotar que comenzaron a fundarse por entonces las organizaciones sindicales de segundo grado, o federaciones, entre las cuales parece que las más importantes, por su volumen, por su influencia, y por su beligerancia en las zonas económicas que afectaban, fueron la Federación Nacional de Ferrovías, la Federación Fluvial, Marítima y Portuaria, Fedenal, la Federación Nacional de Trabajadores de la Construcción y la Federación Nacional de Transporte por Carreteras Fenaltracar<sup>117</sup>.

No sobra señalar que la política laboral del gobierno de López Pumarejo, incluida la Reforma Constitucional de 1936, ya comentada, que eleva a nivel constitucional el derecho a la huelga y el trabajo como una función social y le extiende la especial protección del Estado, adicionadas a las Reformas Tributaria y Agraria, implican enormes costos políticos y resistencia entre los dueños del capital, en especial entre los terratenientes<sup>118</sup>. Ante la polarización existente, “tal vez temiendo que esa polarización se transformara en guerra abierta, López decide propiciar una

<sup>115</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 57.

<sup>116</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 142.

<sup>117</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 185.

<sup>118</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 148. “No hace falta decir, sin embargo, que el prestigio de López entre las clases bajas de la sociedad lo había adquirido a expensas de la hostilidad de aquellos que poseían tierras y tenían ingresos gravables. Así, en mayo de 1936 López había ya antagonizado al sector de la sociedad que hasta entonces había monopolizado el poder en el país. Para balancear tan formidable oposición, López necesitaba el apoyo de los débiles. Así pues, él aterrará y dominará la élite económica haciendo salir a las calles a miles de trabajadores decididos a apoyar la izquierda democrática a cualquier costo. La concentración de masas del 1º de mayo de 1936 fue organizada como una amenaza para la oligarquía desafecta”.

distensión nacional proclamando, a fines de 1936, una ‘pausa’ en la marcha reformista que había iniciado dos años antes”<sup>119</sup>. De ahí que al término del período presidencial de López Pumarejo comiencen a replantearse las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Dentro de ese mismo orden de ideas, González Charry llama la atención respecto de que,

... hacia finales de 1938, se había acentuado ya una característica en el movimiento sindical, sobre todo en sus tácticas de lucha, que traía preocupado al Gobierno. En realidad la estrategia de hacer coincidir diversas peticiones en distintos sectores para la misma época, con el objeto de que desembocaran simultáneamente en un mismo conflicto, y obtener por este medio indirecto una especie de huelga general, ejerciendo así una gran presión sobre todo el país, y agregado a eso la costumbre que pareció implantarse al declararse una huelga, de que los trabajadores lejos de retirarse de las fábricas, permanecían dentro de ellas, preocupó altamente al presidente López, quien ya en su mensaje al Congreso para solicitar la aprobación de algunos proyectos presentados por el Gobierno, se quejaba de la desorbitada beligerancia de los sindicatos. Y decía que, el Ejecutivo ha conseguido mantener una situación de equidad en los conflictos sociales, sin apelar a la fuerza, y sin instrumentos legales aptos para resolver difíciles controversias entre el capital y el trabajo, agregando, que, la opinión pública incluyendo la de los obreros, expresada por sus órganos autorizados, ha manifestado que es preciso poner un dique al abuso del derecho de huelga, que está debilitando la causa de los trabajadores y promoviendo la desconfianza<sup>120</sup>.

Así mismo, Alfonso López en mensaje al Congreso señaló:

... el hecho de la sindicalización y el hecho de la huelga, es decir, la organización de los obreros, entra a formar parte del nuevo equipo que el hombre de Estado tiene que manejar, bien o mal, pero sin prescindir de ninguno de sus elementos. Esa organización no es, desde luego, ventajosa para el capital, y mucho menos lo es para la economía. Si se pudiera conseguir un retroceso en las conquistas que ha obtenido la organización obrera, tendríamos ante nosotros un problema más grave: una gran masa de jornaleros urbanos y rurales errantes por el país, buscando ocupación por bajo salario, destrozándose a sí misma en una competencia

<sup>119</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 254.

<sup>120</sup> Mensaje del presidente López del 16 de marzo de 1938, Oficio No. 527 de la Presidencia de la República, Imprenta Nacional, p. 333. Tomado de GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 186.

miserable, sometida al capricho de los patronos, subordinada a sus intereses no sólo material sino moral y políticamente, y propensa a las revueltas y motines por la inseguridad de la subsistencia. La organización, en cambio, al crear el sindicato, restringe la libertad del patrono para licenciar sin causa justificada sus obreros, pero devuelve a éstos la estabilidad, que se traduce fatalmente en una mayor capacidad económica<sup>121</sup>.

El análisis de los desarrollos de esos ocho años de gobierno liberal resulta del mayor interés pues parecería que, así como la política del gobierno conservador había llevado a ese Partido a la pérdida del poder en las elecciones de 1938, en ese año, a pesar de la oposición vigente al gobierno de López Pumarejo, ésta no llega al extremo de que el Partido Liberal pierda las elecciones así sea evidente que los dueños del capital y quienes se están viendo afectados con las políticas oficiales en esta ocasión sí tienen la fortaleza para sesgar al votante medio a su favor, de suerte que el candidato del lopismo, Darío Echandía, pierde las elecciones frente a otro liberal, Eduardo Santos.

Como lo señala Archila, desde el lanzamiento de la candidatura de Eduardo Santos, el movimiento sindical se polariza entre las alas liberal y comunista. Santos “había criticado abiertamente cualquier acuerdo entre comunistas y liberales, dejándole a la izquierda la única posibilidad de adhesión incondicional a la política liberal”<sup>122</sup>. Adicionalmente, desde 1936, había señalado los peligros de un “sindicalismo con vocación política y expresado el temor de que el clima de agitación social en que el mismo se desenvolvía fuera aprovechado por los comunistas para utilizarlo como soporte en su lucha por imponer la dictadura del proletariado”<sup>123</sup>.

De manera pues que el impulso inicial que le imprime el Partido Liberal al movimiento obrero se ve, en consecuencia, interrumpido con la llegada de Eduardo Santos al poder. En opinión de unos porque no compartía el pensamiento lopista referente a la protección de los trabajadores; en opinión de otros por la beligerancia que habían adquirido los movimientos sindicales y por el temor al comunismo<sup>124</sup>.

En opinión de Moncayo y Rojas, la pausa y rectificación de la política laboral se da,

<sup>121</sup> Mensaje del presidente López al Congreso Nacional, Imprenta Nacional, 1939, pp. 188-205, 230, 231, 233-234. *Ibidem*, p. 185.

<sup>122</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 259.

<sup>123</sup> ACEVEDO CARMONA, Darío. *Óp. cit.*, p. 133.

<sup>124</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 57 y URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 143.

... no tanto en razón de la disminución del número de asociaciones sindicales reconocidas durante su período (1938-1942), que no es tan significativa como lo sugiere Urrutia, ni por los datos poco fehacientes sobre reducción de la actividad huelguística, sino por la clara política divisionista en el seno del movimiento sindical, encaminada a cercenarle relativa capacidad combativa. Esa consigna divisionista es planteada por Santos, desde los comienzos de su mandato, como una herramienta para evitar el desbordamiento de la lucha de clases<sup>125</sup>.

Siguiendo los lineamientos de la política de Santos en razón a que “las disposiciones vigentes hacen obligatorios los procedimientos de conciliación y arbitraje pero no contemplan el caso de que una de las partes no acepte el arbitramento y haga así imposible la solución jurídica y equitativa del conflicto”<sup>126</sup>, la Ley 24 de 1940<sup>127</sup> reviste de facultades al Presidente para designar tribunales de arbitramento en los conflictos de trabajo que se presenten en las empresas de navegación fluvial y para dictar el fallo respectivo en caso de que el tribunal no pueda constituirse o que se presente renuncia de las partes, previa aprobación del Consejo de Ministros.

Las intenciones intervencionistas del Gobierno de frenar las luchas reivindicatorias se hacen evidentes en planteamientos como el reseñado en la Exposición de Motivos del Proyecto de lo que sería la Ley 24 de 1940: “no puede darse una mayor garantía. Es la responsabilidad del Gobierno la que se va a comprometer, y es lógico pensar que en tales circunstancias lo que se resuelva será muy meditado y contemplará los diferentes aspectos de las cuestiones debatidas”<sup>128</sup>.

Respecto de la Ley 24 de 1940, Moncayo y Rojas señalan que el Estado continúa, por su parte, su tarea de perfeccionamiento de la legislación sobre huelgas. Para tal efecto, introduce nuevos casos de arbitramento obligatorio, para el

<sup>125</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 60.

<sup>126</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 24 de 1940. Anales del Congreso de la República.

<sup>127</sup> Ley 24 de 1940 (sobre conflictos de trabajo en las empresas de navegación fluvial). Artículo 1º: “De conformidad con los artículos 38 y 44 de la Constitución Nacional, la navegación por buques fluviales constituye un servicio público, y por tanto, queda prohibida la cesación de trabajo y la paralización del servicio con motivo de conflictos colectivos de trabajo en las empresas fluviales. Si en los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en tales empresas, cualquiera que sea su origen, no se llegare a un acuerdo directo entre las partes, son obligatorios los procedimientos de conciliación y arbitramento, previstos en la Ley 21 de 1920. En caso de renuencia de las partes o de una de ellas a someterse a la conciliación o al procedimiento arbitral, o si por cualquier causa no puede constituirse el Tribunal, o constituido éste no sea posible acordar por mayoría una decisión, corresponderá dictar el fallo arbitral a un tribunal de tres miembros, designados por el Presidente de la República. El Gobierno determinará la manera como debe actuar el tribunal, en cuanto no estuviere prevista por la Ley 21 de 1920, y fijará la remuneración de los árbitros que será pagada con fondos del Tesoro Nacional. Para el cumplimiento del fallo, el Gobierno tendrá facultad de adoptar las medidas necesarias, y, en especial, las que tiendan a evitar la suspensión de los servicios de navegación”.

<sup>128</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 24 de 1940. *Óp. cit.*

evento de renuencia de cualquiera de las partes en las fases de arreglo directo o en la conciliación,

... medida que permitía ahogar toda tentativa de huelga a través del fácil expediente de que los empresarios se negaran a la negociación previa exigida por la legislación. En otras palabras, se hacía depender de la conducta del empresario, de concurrir o no al arreglo, directo o a conciliación, la viabilidad y legitimidad de la huelga. Bastaba al patrono con negarse a toda conversación previa, o a una cualquiera de las fases anteriores a la declaratoria de suspensión para colocar el movimiento obrero en imposibilidad de adelantar una huelga legítima<sup>129</sup>.

Es precisamente en este período en el que prospera “una legislación que regularizaba los conflictos obrero-patronales al instituir tribunales de intermediación y conciliación, involucrando el conjunto de las peticiones de los trabajadores en un todo orgánico llamado la Convención Colectiva de Trabajo”<sup>130</sup>.

De especial importancia es el Acto Legislativo No. 1 de 1940 que ordena la creación de la Jurisdicción Especial del Trabajo, enmienda que permite más adelante al presidente López, en su segundo gobierno, crear en forma muy completa y satisfactoria dicha Jurisdicción, la cual se constituye en uno de los mejores instrumentos de la política laboral y de la paz social en Colombia<sup>131</sup>.

Dentro del marco del interés del gobierno de Santos de reducir el fenómeno sindical “a su expresión gremial, y evitar que se convirtiera en instrumento de agitación de la lucha de clases y de ideales revolucionarios”<sup>132</sup>, se destaca la declaratoria de ilegalidad de la huelga de Barrancabermeja y la inclusión del transporte fluvial dentro de la lista de los denominados servicios públicos, los cuales tenían prohibida la huelga (Decreto 1485 de 1942<sup>133</sup>).

Siguiendo la tradición frente a presiones de los trabajadores, el Congreso introduce nuevas disposiciones en beneficio del contrato individual de trabajo como es el caso de la Ley 53 de 1938<sup>134</sup>, que consagra garantías especiales para las madres trabajadoras, licencia de maternidad remunerada y el derecho a no ser despedidas,

<sup>129</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 62.

<sup>130</sup> ACEVEDO CARMONA, Darío. *Óp. cit.*, p. 134.

<sup>131</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 190.

<sup>132</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 261. “A diferencia de López, a Santos no le interesaba una estrecha relación con la clase obrera, sino más bien el sometimiento de ésta a las políticas oficiales. Por otra parte la actividad mediadora del Estado en los conflictos laborales llegó a su punto más bajo”.

<sup>133</sup> Decreto 1485 de 1942 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre conflictos de trabajo en las empresas de transporte fluvial y demás servicios públicos).

<sup>134</sup> Ley 53 de 1938 (por la cual se protege la maternidad).

y la Ley 35 de 1939<sup>135</sup> que establece el descanso remunerado para ciertos días festivos –1º de enero, 20 de julio, 7 de agosto, 12 de octubre, 11 de noviembre y 25 de diciembre–. La Exposición de Motivos a dicha Ley señala que con ella se busca evitar frecuentes conflictos sociales que se presentan por cuenta de las reclamaciones incluidas en los distintos pliegos de peticiones en razón del reconocimiento de la remuneración de esos días de fiesta. Igualmente allí se reglamenta el descanso dominical. A su vez, la Ley 166 de 1941<sup>136</sup> autoriza la utilización del auxilio de cesantía para la financiación de vivienda, al tiempo que la Ley 48 de 1942<sup>137</sup> amplía esa autorización, al permitir que las empresas particulares entreguen liquidaciones parciales y definitivas de las cesantías para los fines que interesen a los empleados, sin que ello implique la modificación del contrato de trabajo.

Es importante anotar que en 1940 la CTC se divide entre el sector comunista y el liberal, que es minoritario. La resistencia obrera continúa, aunque depende excesivamente del Estado por el mantenimiento del apoyo a éste. En opinión de Acevedo Carmona

... en parte la prolongación de esa táctica se explicaba por la expectativa de un retorno de López al poder y la profundización del proceso reformista adelantado entre 1934 y 1936. Esta esperanza se mantendría viva en el período de Santos y renacería con la proclamación de la candidatura de López en 1941. El PCC apoya con entusiasmo a López en su intento reeleccionista de agosto de ese año, a pesar de que éste no mostraba ya los ímpetus del pasado<sup>138</sup>.

En estas circunstancias, se crea un nuevo clima que favorece el restablecimiento de la unidad en la CTC.

En 1942 se inicia la nueva administración de López Pumarejo. En esta oportunidad la política implementada se aleja de la coyuntura reformista de 1934<sup>139</sup>, de suerte que se interrumpe el apoyo al movimiento obrero a semejanza de lo ocurrido desde los inicios del gobierno de Santos, política que se extiende por los siguientes dos años.

<sup>135</sup> Ley 35 de 1939 (por la cual se establece el descanso remunerado de los trabajadores en algunos días de fiesta).

<sup>136</sup> Ley 166 de 1941 (por la cual se reforma la Ley 144 de 1929 y la Ley 10 de 1934).

<sup>137</sup> Ley 48 de 1942 (por la cual se dicta una disposición relativa a cesantías de empleados particulares). Artículo 1º: “Las empresas particulares... podrán efectuar liquidaciones parciales y definitivas de las cesantías... para los fines que a ellos interese”.

<sup>138</sup> ACEVEDO CARMONA, Darío. *Óp. cit.*, p. 262. “El movimiento obrero se unificó en diciembre de 1941 para adherir a la candidatura presidencial de López y para respaldar su acción gubernamental”.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 263.

Para ese entonces, la Segunda Guerra Mundial está en su peor momento y la economía crece lentamente, al tiempo que el proceso inflacionario lleva a los trabajadores a manifestarse a través de huelgas. La respuesta del Gobierno es de represión tanto de los conflictos en los sindicatos controlados por los comunistas como por los liberales. Por su parte, los empresarios exigen “una reorganización de la situación social a través de un proyecto de Reforma Laboral que elimina en la práctica el derecho de huelga”, proyecto que logra ser frenado temporalmente por la CTC y el Partido Comunista<sup>140</sup>.

Para Moncayo y Rojas,

... los conflictos en el interior de las clases dominantes no cesaban, pues existía temor al desbordamiento de la lucha de clases y se desconfiaba de la capacidad institucional para controlar efectivamente, en determinado momento, la lucha reivindicativa. El presidente López Pumarejo se encontraba en una verdadera encrucijada, pues debía dar satisfacción simultánea al movimiento obrero que lo apoyaba irrestrictamente y a las clases dominantes que dudaban de su capacidad de control de la lucha de clases. El momento de las definiciones no se hace esperar y es provocado directamente por el intento de golpe de Estado del 10 de julio de 1944<sup>141</sup>.

El Golpe de Estado de Pasto, liderado por el general Gil, se ve truncado en razón del apoyo extendido por los trabajadores al gobierno constitucional de López Pumarejo. Esta situación abre el espacio para la introducción de reformas al derecho laboral, reformas que de tiempo atrás el Gobierno venía tratando de tramitar, sin éxito, ante el Congreso<sup>142</sup>.

Para hacerle frente al Golpe de Estado, inicialmente el Gobierno recurre al uso de las facultades extraordinarias que le confiere el Artículo 121 de la Constitución, declara el estado de sitio (Decreto 1778 de 1944<sup>143</sup>) y somete los conflictos colectivos que no se arreglen directamente a conciliación obligatoria en Tribunal de Arbitramento. No obstante, así mismo establece que mientras dure el estado de sitio queda prohibida la clausura de actividades que impliquen despidos o la cancelación del contrato laboral de trabajadores sindicalizados o disminuir los salarios. Enseguida

<sup>140</sup> *Ibidem.*

<sup>141</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, pp. 62-63.

<sup>142</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 6 de 1945 (por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y Jurisdicción Especial del Trabajo). Anales del Congreso de la República.

<sup>143</sup> Decreto 1778 de 1944 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre conflictos de trabajo).

el Gobierno y en uso de las mismas facultades que le otorga el estado de sitio expide el Decreto Legislativo 2350 de 1944<sup>144</sup>. Para esos efectos el Presidente interpreta, como se anotó anteriormente, que las facultades del Artículo 121 pueden ser utilizadas para fines de “orden público-económico”. Esa interpretación por los siguientes veinticuatro años se va a convertir en la principal herramienta del Gobierno para la toma de las más diversas decisiones.

Las normas incluidas en el Decreto Legislativo 2350 de 1944, que incorpora al ordenamiento jurídico una serie de iniciativas que favorecen la clase trabajadora, en la práctica recogen parte de las conquistas obtenidas en diversas convenciones colectivas negociadas entre trabajadores y empresarios. El presidente López Pumarejo explica la necesidad de las normas incluidas en el Decreto en los siguientes términos:

... las leyes existentes son insuficientes, son contradictorias, son ineficaces para prevenir tales conflictos, y no los encauzan hacia desenlaces de justicia sino con lentitud exasperante. La huelga, la fuerza sindical, la coacción, imponen después de un tremendo forcejeo que altera la paz social, ventajas que muchas veces han sido reconocidas a las clases asalariadas por las propias leyes. El Gobierno carece de medios para hacer aceptar sus dictámenes y por tanto sus intervenciones son generalmente estériles<sup>145</sup>.

En la justificación de Alfonso López Pumarejo de la presentación del Proyecto de Ley de lo que más tarde sería la Ley 6 de 1945, que incorpora al ordenamiento jurídico el Decreto 2350 de 1944, se hacen evidentes las dificultades que de años atrás venía teniendo el Gobierno con la expedición de normas orientadas a proteger el derecho de los trabajadores<sup>146</sup>:

<sup>144</sup> Decreto Legislativo 2350 de 1944 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones colectivas de trabajo y asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo).

<sup>145</sup> SARKIS, Bassam y MERLANO Jorge. *Administración de los conflictos laborales. La negociación colectiva en Colombia*, Bogotá, Legis Editores S.A., 1990, p. 70.

<sup>146</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 96. “En la Circular del 30 de septiembre de 1944, López manifiesta: ‘pero el Gobierno quiere evitar, y tiene la obligación de evitar, si está en sus manos el instrumento para hacerlo, esa agitación social, reemplazando aquellas disposiciones de emergencia, restrictivas o represivas, por métodos que canalicen nuestros conflictos sociales hacia soluciones pacíficas y razonables. No pretende legislar sino hasta tanto que el Congreso determine una nueva situación, bien dando el carácter de leyes permanentes a los decretos extraordinarios, bien rectificándolos o derogándolos. Ésa es su responsabilidad, pero la del Gobierno no termina sino cuando el Congreso asuma la suya. Entre tanto, y con la aplicación de los decretos, habrá tiempo para conocer mejor los defectos de sus normas, sus errores, sus vicios, y las Cámaras podrán resolver lo que mejor le convenga, en una atmósfera relativa de tranquilidad, libres de la influencia de circunstancias apremiantes y difíciles’”.

... el Gobierno procede con la certidumbre de que si se levantara el estado de sitio antes de que existieran disposiciones que regulen de manera ordenada, prudente y eficaz las relaciones entre el capital y el trabajo, y sin que las autoridades administrativas hayan podido contener el encarecimiento constante de los artículos de primera necesidad, se desataría una agitación social sin precedentes, una ola de huelgas y desórdenes que se han aplazado por las medidas provisionales indicadas y por la abnegada voluntad de los trabajadores de no acumular nuevas dificultades sobre un régimen que saben animado de los mejores propósitos con ellos<sup>147</sup>.

Estas dificultades también se evidencian en la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno:

... el Gobierno os presenta... las iniciativas que juzgó indispensable adoptar bajo el imperio de las facultades de emergencia para remozar una legislación del trabajo a todas luces anacrónica y para prevenir o resolver conflictos sociales cuya agudización habría contribuido a retardar el retorno a la normalidad o a hacer de ésta un simple armisticio entre intereses cada vez más antagónicos y menos conciliables<sup>148</sup>.

Más adelante la misma Exposición de Motivos afirma que:

... jamás ha considerado ni sostenido el Gobierno que el Decreto Legislativo 2350 de 1944 cuyas normas se reproducen en este Proyecto de Ley, sea una obra perfecta y, por lo mismo, que no adolezca de vacíos o equívocas, que no puedan formularse críticas y reparos razonables, que no deba aspirarse a mejorarlo. Muy al contrario, nos hemos empeñado en estimular la controversia pública y en vez de esperar las objeciones, hemos ido por todas partes a solicitarlas o provocarlas. Lo que no podíamos admitir, y no admitimos, es que el temor a errar fuera bastante para justificar la inacción ante fenómenos de tremenda inequidad y ante situaciones de peligrosa capacidad explosiva. Y por eso preferimos actuar...<sup>149</sup>.

Y continúa:

<sup>147</sup> LÓPEZ, A. Tomado de diario *El Tiempo*, octubre de 1944.

<sup>148</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 6 de 1945. *Óp. cit.*

<sup>149</sup> *Ibidem.*

... al someter sus iniciativas a vuestra consideración, deja en manos del Congreso el decidir soberanamente si las prohíja, dándoles estabilidad definitiva; si las modifica en su esencia, o apenas en los aspectos incidentales que la opinión pública y la experimentación de los primeros días indiquen como equivocados, prematuros o inconvenientes; o si las revoca y desestima para regresar sencillamente a las regulaciones en vigor el “diez de julio...”<sup>150</sup>.

Para terminar señalando,

... al propio tiempo, sin eludir la que le corresponde, y que asumió sin reservas ni vacilaciones, por haberlas promulgado como decretos-leyes, el Gobierno os traspasa la responsabilidad que hasta ahora gravitaría exclusivamente sobre sus hombros en cuanto a las implicaciones que el mantenimiento, el avance o la rectificación de esa política social puede tener sobre las relaciones entre el capital y el trabajo y, por lo mismo, en la consolidación o el desquiciamiento de la paz interior del país<sup>151</sup>.

Después de señalar las diversas ocasiones en que durante más de ocho años se presenta al Congreso y a la opinión pública el contenido del Decreto Legislativo 2350, añade que:

... el aplazamiento sistemático de preceptos en cuya esencia se hallan todos acorde, va agotando la paciencia y excitando la rebeldía de quienes dependen de esas fórmulas para subsistir como hombres; y entonces el deber primordial del Estado es prevenir el estallido de la desesperación popular, cancelando alguna vez la interminable controversia. Así lo hizo el Gobierno por medio del Decreto 2350, asumiendo ante vosotros, ante la historia y ante la nación colombiana, la total responsabilidad de su determinación ...<sup>152</sup>.

Este Decreto, que posteriormente es incorporado al ordenamiento jurídico como la Ley 6 de 1945, compromete la fe del Estado como garantía para con las asociaciones sindicales, prohíbe el despido de los dirigentes sindicales excepción hecha de los empleados públicos –fuero sindical– y el esquirolaje, disposiciones que fortalecen el derecho a la huelga, así no restrinja el derecho al trabajo de aquellos trabajadores no sindicalizados que quisieran reincorporarse a la actividad

<sup>150</sup> *Ibidem.*

<sup>151</sup> *Ibidem.*

<sup>152</sup> *Ibidem.*

productiva<sup>153</sup>. Adicionalmente, la Ley consagra el sindicato de empresa como la base de la organización sindical y el Artículo 39 los define como “los que están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan los servicios en una misma empresa”, al tiempo que establece que “son la base de la organización sindical... por lo mismo, dentro de una misma empresa no podrán existir dos o más sindicatos de trabajadores. Si de hecho los hubiere subsistirá el que tenga mayor número de afiliados”<sup>154</sup>. De esta manera, en opinión de González Charry, se “aseguraba en un aspecto la paz social, evitando conflictos intersindicales, y tratando también la intervención de las empresas en la formación de los organismos sindicales”<sup>155</sup>.

Por otra parte, la misma Ley autoriza la retención de aportes para el financiamiento de los sindicatos y les asigna la representación de sus afiliados, la presentación de pliegos de peticiones, la designación de comisiones disciplinarias o de reclamos, el nombramiento de árbitros y celebración de convenciones colectivas y si es el caso la declaratoria de la huelga. La Ley, así mismo, define qué se entiende por *contratos sindicales*<sup>156</sup> y *convenciones colectivas*<sup>157</sup>.

<sup>153</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, pp. 110-111. “El problema del esquirolaje está íntimamente ligado con el principio de la libertad de trabajo. La Ley 83 de 1931, sobre sindicatos disponía que ‘los sindicatos no pueden coartar directa o indirectamente la libertad de trabajo...’. Por su parte, el Acto Legislativo No. 1 de 1936 reafirmó este principio al reconocer en su Artículo 15 que ‘toda persona es libre de escoger profesión u oficio...’. Las anteriores normas fueron complementadas en 1936 al expedirse el Código Penal, aún vigente, el cual dice en su Artículo 308 que ‘el que fuera de los casos autorizados por la Ley, impida a otro el ejercicio de su industria, comercio u oficio, o le fuerce a ejercerlos, o le impida abrir o cerrar establecimiento u oficina de trabajo o negocio, o trabajar o dejar de trabajar en determinados días, incurrirá en arresto de tres (3) meses a un año y en multa de \$10 a \$500’. Las últimas normas citadas constituían una protección a medias contra los esquirolajes, pues si bien prohibían al patrono la celebración de contratos de trabajo con elementos extraños a la empresa, no establecían protección de ninguna especie contra los trabajadores de la misma empresa o establecimiento que quisieran sabotear la huelga. De allí que el Artículo 99 del Decreto Reglamentario 2127 de 1945 dijera que ‘nadie podrá impedir el trabajo a los demás, ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le plazca, siendo lícito su ejercicio, sino mediante Resolución de las autoridades competentes encaminada a tutelar los derechos de terceros o los de la sociedad’. En forma aun más específica, el numeral 9 del Artículo 29 del mismo Decreto prohibía a los trabajadores ‘coartar la libertad ajena para trabajar o no trabajar...’. Se presentaba entonces una contradicción entre dos principios: el de la libertad de trabajo y el de la garantía del derecho de huelga que, además, había sido consagrado como norma constitucional por el Artículo 20 del Acto Legislativo No. 1 de 1936”.

<sup>154</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 171.

<sup>155</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 203.

<sup>156</sup> Artículo 43: “Se entiende por *contrato sindical* el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios patronos o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Uno de los ejemplares del contrato sindical deberá depositarse, en todo caso, en el Ministerio del ramo. La duración, la revisión y la extinción del contrato sindical se rigen por las normas del contrato individual de trabajo”.

<sup>157</sup> Artículo 46: “*Convención colectiva* de trabajo es la que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo durante su vigencia. Cuando de la convención

Para que la huelga sea declarada legal se requiere, además de que su objeto sea lícito, que se cumpla con los procedimientos establecidos en la Ley, que se limite a la suspensión pacífica del trabajo y que sea votada por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o por el sindicato a que esté afiliada más de la mitad de los trabajadores. La declaratoria de ilegalidad de la huelga corresponde al Tribunal del Trabajo.

Siguiendo la tendencia del pasado, la misma Ley (6 de 1945) amplía el listado de actividades consideradas servicios públicos<sup>158</sup> para las que queda prohibida la huelga<sup>159</sup>, al tiempo que no autoriza la conformación de sindicatos que no estén exclusivamente integrados por empleados públicos.

En las empresas de servicios públicos que no dependan directa ni indirectamente del Estado no queda autorizada la suspensión ni paralización de labores sino mediante permisos del Gobierno, o con un preaviso a éste de seis meses cuando menos, a fin de que puedan tomarse oportunamente las providencias que aseguren la continuidad de la prestación del servicio. Las empresas que no sean de servicio público no pueden cerrar operaciones sin preaviso de un mes a los trabajadores, sin perjuicio de las indemnizaciones a que hubiese lugar.

Al tiempo que protege los derechos colectivos, la Ley 6 de 1945 sienta principios que deben guiar las relaciones laborales, entre los cuales se destaca el derecho a trabajo igual, salario igual y la no discriminación por nacionalidad, sexo, edad, religión, opinión política o actividades sindicales. Adicionalmente, la norma independiza definitivamente la contratación laboral de las normas civiles y promulga una legislación laboral especializada.

---

colectiva sea parte un sindicato o agrupación de sindicatos cuyos afiliados excedan a la tercera parte del total de trabajadores de la empresa o empresas respectivas, las normas de la convención se extienden a todas las personas, sean o no sindicalizadas, que trabajen o lleguen a trabajar en la empresa o empresas correspondientes. Las convenciones entre patronos y sindicatos cuyo número de afiliados no exceda del límite indicado, y los pactos entre patronos y trabajadores, no sindicalizados, solamente serán aplicables a quienes los hayan celebrado o adhieran posteriormente a ellos. Las decisiones arbitrales sobre conflictos colectivos de trabajo tienen la misma fuerza de las convenciones colectivas, en los términos y con el alcance respectivo que se indican en el presente Artículo”.

<sup>158</sup> Artículo 50: “Además de la Administración Pública y del Órgano Judicial, son servicios públicos en relación con el derecho de huelga: las empresas de transporte por tierra, agua y aire, y las de acueductos, energía eléctrica y telecomunicaciones, siempre que presten sus servicios al público por cuenta del Estado o mediante concesión de éste o con sujeción a tarifas, condiciones y reglamentos que el Estado señale. La higiene pública, el aseo de las poblaciones y las instituciones de asistencia pública y beneficencia, como hospitales, clínicas, asilos y hospicios. Las plantas de leche, las plazas de mercado y mataderos pertenecientes a entidades públicas”.

<sup>159</sup> Además de la Administración Pública y del Órgano Judicial, incorpora: las empresas de transporte por tierra, agua y aire; las de acueductos, energía eléctrica y telecomunicaciones, siempre que presten sus servicios al público por cuenta del Estado o mediante concesión de éste o con sujeción a tarifas, condiciones y reglamentos que el Estado señale; la higiene pública, el aseo de las poblaciones y las instituciones de asistencia pública y beneficencia, como hospitales, clínicas, asilos y hospicios; y las plantas de leche, las plazas de mercado y mataderos pertenecientes a entidades públicas.

De otra parte, la Ley 6 precisa qué se entiende por *contrato de trabajo*<sup>160</sup> e introduce o extiende prestaciones sociales adicionales a las ya incorporadas a dicho contrato. Dentro de éstas, está el derecho a la remuneración extra por trabajo diurno y nocturno sobre la jornada diurna fijada entre las 8 a.m. y las 12 p.m. y el que la pérdida del derecho a la cesantía, por despido originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato de trabajo, quede limitado tan sólo a la fracción de los tres años en que ésta no se encuentre consolidada. Así mismo, el Artículo 4º incluye por primera vez los procedimientos a seguir para la fijación del salario mínimo legal.

Pero, más importante aun, es que la Ley reglamenta el derecho a la indemnización por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales y el auxilio por enfermedad no profesional, al tiempo que establece el derecho a una pensión de jubilación después de veinte años de trabajo y cincuenta años de edad, equivalente a dos tercios de los salarios devengados –mínimo \$40 y máximo \$200 al mes–, los cuales quedan a cargo de la empresa hasta tanto no se reglamente su prestación por parte de una empresa encargada para esos efectos. Cabe destacar que para ese año, la expectativa de vida al nacer era de cuarenta y un años por lo que esos parámetros parecían perfectamente razonables.

El Artículo 39 de la Ley 6 de 1945 es demandado y declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en 1948. Al respecto, la Sentencia anota:

... según el Artículo 14 de la Constitución de 1936, similar al 47 de la de 1887 y a los cánones que establecen como obligación social la del trabajo y que le otorgan a toda persona residente en Colombia la libre escogencia de profesión u oficio, es posible la formación de agrupaciones de trabajadores para que mediante ellas fomenten éstos y defiendan los intereses que les sean comunes<sup>161</sup>.

No obstante, la Sentencia considera que la expresa prohibición de la existencia de dos o más sindicatos en una misma empresa da fin al paralelismo sindical “de tan permisivas consecuencias para la organización de los trabajadores, que sí permitía

<sup>160</sup> Artículo 1º: “Hay *contrato de trabajo* entre quien presta un servicio personal bajo la continuada dependencia de otro, mediante remuneración, y quien recibe tal servicio. No es, por tanto, contrato de trabajo el que se celebra para la ejecución de una labor determinada, sin consideración a la persona o personas que hayan de ejecutarla y sin que éstas se sujeten a horario, reglamentos o control especial del patrono. A falta de estipulaciones lícitas escritas, el contrato de trabajo se entenderá celebrado de conformidad con los modelos que el Gobierno promulgue, previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores, y las obligaciones recíprocas que de él emanen se tendrán por ajustadas en las condiciones usuales en la región que sean más acordes con la aptitud del trabajador y con la naturaleza del negocio. Los modelos a que el presente artículo se refiere, no podrán contener estipulaciones más gravosas para los patronos ni menos favorables para los trabajadores, que las señaladas por la Ley”.

<sup>161</sup> Gaceta Judicial, tomo LXIV, No. 2060-61, mayo de 1948, magistrado ponente Gerardo Alvarado.

el anterior sistema dando lugar a la creación de ‘fuerza de choque’ por parte de los patronos, produciendo con ello el debilitamiento y desmoralización de los sindicatos y escindiendo el espíritu de unión y solidaridad en que está cimentada la fuerza y defensa de las mencionadas organizaciones”<sup>162</sup>.

No obstante, cabe destacar que la protección del sindicalismo de empresa, al haberse otorgado todas las facultades, se hace a costa del cercenamiento del derecho de las federaciones a presentar pliegos de peticiones y a declarar la huelga, y es lo que en últimas golpea la negociación de las federaciones, sindicatos a los que Silva Romero atribuye “los grandes éxitos laborales de la época de Fedenal y Ferrovías, demostrando potencialidad para arrancar conquistas como la estabilidad absoluta en los ferrocarriles, o la cláusula de suministro de personal por los sindicatos a las empresas, seguro social, salario mínimo, etcétera”<sup>163</sup>.

Moncayo y Rojas se pronuncian en el mismo sentido:

... la lucha reivindicativa se venía librando alrededor del mejoramiento de las condiciones de la venta de la fuerza de trabajo, en las distintas unidades empresariales... pero tales conflictos se insertaban fácilmente dentro del contexto de una federación sindical a la cual pertenecía el sindicato respectivo, circunstancia que determinaba una rápida extensión de los efectos de los conflictos y desembocaba en movimientos de connotación política. A ello contribuía, obviamente, el régimen legal de las federaciones que les otorgaba los mismos derechos y prerrogativas de los sindicatos que las componían, entre los cuales estaba la declaratoria de huelga y la capacidad de negociación colectiva<sup>164</sup>.

Las opiniones respecto de las motivaciones subyacentes a la Ley 6 de 1945 van desde su lectura como una conquista de los trabajadores hasta considerar que ésa era la forma utilizada por el capitalismo para debilitar los sindicatos.

Moncayo y Rojas señalan que es difícil identificar en las normas laborales el balance desfavorable para las condiciones de la acción reivindicativa sindical. Esta dificultad según los autores radica en las equivocadas interpretaciones que se hacen acerca de la significación de las normas cuando se juzgan como importantes “conquistas” de la clase obrera.

Quizás pueda hallarse mayor claridad sobre su alcance y sentido en las palabras del autor de las iniciativas, que en los diversos entendimientos de los analistas

<sup>162</sup> Gaceta Judicial. *Óp. cit.*, Memoria al Congreso del Ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social, p. 9.

<sup>163</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 101.

<sup>164</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 69.

del movimiento sindical colombiano. Mientras que para Caicedo la Ley 6 de 1945 “marca un hito respecto a las conquistas legales de la clase obrera” y las medidas del Decreto Legislativo 2350 de 1944 “implicaron conquistas sociales y laborales de primer orden”, para el presidente López Pumarejo el Decreto Legislativo 2350 de 1944 busca simplemente “evitar a nuestra incipiente organización económica cargas demasiado pesadas”, y es por ello que el “nuevo estatuto no será pues elogiado como revolucionario por quienes profesan principios extremos o utópicos” ya que el Gobierno sólo busca “un régimen de paz social”<sup>165</sup>.

En concepto de estos autores, para el Gobierno era insostenible la prohibición absoluta y general de la huelga dispuesta por el Decreto 1778 de 1944, pero igualmente era un riesgo incalculable e impredecible en sus consecuencias, restablecer la normalidad sin mecanismos de integración que evitaran el desbordamiento de la lucha de clases<sup>166</sup>.

En opinión de Ostau de Lafont resulta evidente que la preocupación gubernamental, no es tanto garantizar a la clase obrera mejores condiciones para su lucha reivindicativa, sino impedir que ella se libre por fuera de los cauces del sistema político, con las posibles consecuencias que ello podría tener sobre la estabilidad y el orden<sup>167</sup>.

Urrutia por su parte recurre a argumentos como los de Ostau de Lafont, respecto del paternalismo del Estado.

Llama la atención entonces, que la mayoría de las normas sociales laborales en Colombia, han sido establecidas por el Ejecutivo mediante decretos de estado de sitio, con el propósito de controlar el conflicto social de forma paternal. Tal paternalismo está presente en el hecho de que, ante la perturbación del orden público, el Ejecutivo responde con la expedición de normas laborales que nunca se cumplen, que además, resultan antidemocráticas, por cuanto no surgen del Legislativo, y no corresponden a nuestra realidad socioeconómica<sup>168</sup>.

Urrutia señala adicionalmente que hasta 1946,

... debido al exceso de mano de obra las huelgas no podían ser efectivas si el Estado no intervenía. La más efectiva era entonces la huelga ilegal, pues el Estado

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>167</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 189.

<sup>168</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 202.

tenía que intervenir en ella y, por razones políticas, frecuentemente intervenía a favor de los trabajadores. Las huelgas eran cortas porque sin fondos los sindicatos no podían hacer huelgas largas, y la huelga sólo se hacía para lograr la intervención del Estado y no para afectar las utilidades del empresario... El Gobierno sólo estaba interesado en ayudar a los sindicatos que pudieran movilizar un gran número de votos<sup>169</sup>.

Adicionalmente manifiesta que, después de 1946 la huelga se vuelve un instrumento efectivo al limitar la libertad del empresario para enganchar esquiroleros<sup>170</sup> y por ende el empresario no puede romperla.

Con la renuncia a la Presidencia de la República de López Pumarejo en 1945 y la asunción del poder por el resto del período presidencial por parte de Alberto Lleras Camargo rápidamente se da marcha atrás en la política que favorecía el fortalecimiento de la clase trabajadora. Frente a una huelga de la Federación de Trabajadores del Río, la declaración de ilegalidad de la misma y el consecuente despido masivo de un gran número de trabajadores se desbarata uno de los sindicatos más fuertes del país<sup>171</sup>.

El presidente Lleras justifica las medidas según Mauricio Archila “aduciendo que era necesario destruir la idea acerca de la existencia de ‘dos gobiernos, uno en Bogotá y otro en el río Magdalena’ y califica al movimiento como un acto de sedición Comunista”<sup>172</sup>. En el proceso de la huelga se revive la división entre liberales y comunistas al interior de la CTC, de ahí que,

... viendo la dura represión que se venía encima, el 26 de diciembre la Fedenal propuso levantar la huelga sobre la base de un acuerdo que implicaba la ausencia de represalias y la conformación de un comité de arbitraje con participación obrera. Desconociendo esta propuesta, el ala liberal de la CTC se pronunció el 28 de diciembre por el levantamiento de la huelga sin ninguna condición. Ante esta resolución, seis miembros confederales comunistas manifestaron su rechazo... La división confederal repercutió entre los huelguistas, pues algunos sectores decidieron levantar el paro. Observando esta muestra de debilidad sindical, los empresarios navieros redoblaron su ofensiva<sup>173</sup>.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>172</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, pp. 268-269.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 268-269.

Esta situación, en opinión de Urrutia, ilustra también hasta qué grado el movimiento obrero dependía de la simpatía del Gobierno. Aunque no era ni mucho menos la primera huelga ilegal en el Río, era la primera en la que el Gobierno había decidido atenerse a la letra de la Ley. Cuando el Gobierno permitió que los esquirols usaran su derecho constitucional al trabajo y retiró la protección legal dada a los huelguistas, así como la prohibición de expulsar a los líderes obreros, el sindicato más grande y más fuerte del país quedó roto en unos pocos días<sup>174</sup>.

Para Urrutia esta huelga constituye un punto crucial en la historia del movimiento obrero, pues señala el comienzo del fin de su orientación política. La huelga tuvo muchas razones, pero las dos que se indicaron entonces con mayor frecuencia fueron: la división interna dentro del Partido Comunista que controlaba a la Federación, y una retaliación de los comunistas contra Alberto Lleras por su ataque contra Molotov en la Reunión de las Naciones Unidas en San Francisco. Pero también había razones económicas. Los períodos de la guerra y la posguerra se caracterizaron por una inflación sustancial y los salarios no aumentaron al ritmo de los precios<sup>175</sup>.

En algunos medios sindicales, se criticó mucho la actuación del presidente Lleras, con el argumento de que hubiera podido manejar el conflicto en otra forma sin dar ese golpe al movimiento sindical. Silva Romero frente a la huelga de Fedenal señala que “es a partir de la escogencia de Lleras como sucesor de López, en 1945, cuando se inicia el control del Estado por la derecha que va a empapar a la mayoría de las élites”<sup>176</sup>. Y continúa:

Lleras observa una de las grandes debilidades de las direcciones del movimiento sindical consistente en que no tiene respaldo político popular, ni siquiera de sus propias bases, y se atreve a lanzar esa campaña de represión total contra los trabajadores del río Magdalena presuponiendo la ausencia de movilización política que pudiera poner en peligro la estabilidad del régimen<sup>177</sup>. Así, apoyándose en el sindicato ferroviario, en los sectores “turbayistas” dentro de la CTC, con el silencio cómplice de Gaitán, el gobierno “liberal” de Lleras Camargo, a finales de 1945 destruye la organización de los trabajadores del río Magdalena, aplicándole las prohibiciones legales del derecho de huelga en empresas de transportes<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 203. “A pocos días de estar el presidente Lleras en el poder, la Federación de Trabajadores del Río declara la huelga incumpliendo las disposiciones legales aplicables a esa industria, lo que le permite declararla ilegal y, en consecuencia, licenciar a todos los trabajadores, destruyendo el sindicato más fuerte del país en cosa de pocos días”.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 110.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 113.

En opinión de otros autores, la posición asumida por el Gobierno responde a la necesidad de mantener el orden y la estabilidad social por la beligerancia que habían adquirido los sindicatos, especialmente influidos por los comunistas. Tal testimonio se encuentra en González Charry quien señala que en algunos medios sindicales, se criticó mucho la actuación del presidente Lleras, con el argumento de que hubiera podido manejar el conflicto en otra forma sin dar ese golpe al movimiento sindical. De ahí que el analista considere que,

... la conducción del movimiento por la Fedenal y el comportamiento de los líderes comunistas que lo manejaban, no solamente fueron injustas con el Presidente, sino que fueron políticamente desacertados e inoportunos... porque Alberto Lleras no era una unidad aislada dentro de un Gobierno cuyo régimen concluía, sino que dentro de la política social liberal había sido uno de los sostenedores más firmes de la política del régimen y muy particularmente de la adelantada por el presidente López<sup>179</sup>.

Independientemente de la lectura que se le dé a la actuación de Lleras Camargo, la realidad es que su gobierno expide el Decreto 2313 de 1946<sup>180</sup> que regula hasta el más mínimo detalle de los procedimientos a seguir para la formalización de la personería jurídica de los sindicatos y de su funcionamiento. De otra parte, incluye, adicionalmente, la responsabilidad de los sindicatos de asumir funciones jurisdiccionales entre los afiliados (Artículo 64): a las federaciones les atribuye, entre otros, la función de servir de tribunal de apelación contra cualquier medida disciplinaria adoptada por una de las organizaciones afiliadas, la de dirimir controversias que se susciten entre los miembros del sindicato y la de resolver diferencias entre dos o más organizaciones federadas.

El Artículo 40 del mismo Decreto exige la mayoría de la mitad más uno de afiliados para declarar válidamente la huelga, se refiere en forma específica al sindicato de empresa y señala que la preferencia de éste para declarar la huelga sólo tiene efecto cuando en él se agrupan más de la mitad de los trabajadores de la respectiva empresa. De no ser así, “el sindicato de empresa precisa, como cualquier otra clase de sindicato minoritario, la adhesión de otros trabajadores de la misma empresa en número tal que, sumado al de los miembros del sindicato de empresa, complete la mayoría absoluta exigida por la Ley para declarar la huelga”.

Este planteamiento lleva a Escobar Uribe a concluir que:

<sup>179</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 202.

<sup>180</sup> Decreto 2313 de 1946 (sobre sindicatos).

... bajo la vigencia del Decreto 2313 de 1946 correspondía al sindicato de empresa declarar la huelga, siempre y cuando él agrupara más de la mitad de los trabajadores respectivos. Si no había sindicato de empresa o, habiéndolo, sus afiliados no excedían de ese número, correspondía hacer la declaración de huelga al sindicato, cuyo número de afiliados excediera la mitad de los trabajadores de la empresa. Si no había sindicatos o, habiéndolos, ninguno tenía el número de afiliados indicado, correspondía a la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o empresas respectivas declarar la huelga, fueran o no esos trabajadores afiliados a sindicatos<sup>181</sup>.

Las Federaciones sindicales, por su parte, de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 64 del Decreto 2313 de 1946, sólo podían declarar la huelga, cuando obtuvieran autorización expresa de los sindicatos de empresa, para cada caso.

Este Decreto, según diversos analistas, interfiere de manera no despreciable con los derechos de asociación de los trabajadores, al quedar el Ejecutivo con amplias facultades reglamentarias para intervenir por la vía administrativa con el movimiento sindical. Para Silva Romero,

... es realmente un estatuto policivo para impedir el accionar sindical si se llega a separar un ápice de la voluntad del censor gubernamental... En muchas intervenciones públicas, el presidente Lleras hizo énfasis en su respeto a los sindicatos pero dentro de los marcos de la Ley... Esto se traduce en cómo permitir la actuación sindical pero dentro de los parámetros y condiciones que él mismo establece<sup>182</sup>.

Así mismo, el analista anota que,

... hoy en día hasta las publicaciones más derechizantes reconocen la animadversión de Lleras contra el sindicalismo, demostrada en primer término en la utilización de su capacidad reglamentaria para erigir las más increíbles barreras para un mínimo desarrollo de sus posibilidades y fortificar el control de Gobierno sobre el sindicalismo, independientemente del partido político que lo esté ejerciendo y a alejarlo totalmente de cualquier ingerencia en los asuntos del Estado<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, pp. 94-95.

<sup>182</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 119.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

Moncayo y Rojas señalan respecto de este período que,

... tras... acciones estatales, bien representativas de un profundo viraje en la política laboral, aparece el efecto de fondo de la misma, que es la materialización del propósito central de la nueva política; desmoronamiento y destrucción de la organización sindical, que había sido útil a las clases dominantes durante todo el período de la República liberal y que representaba, ahora, un riesgo evidente para la estabilidad del sistema. En este momento ya está superada la necesidad de legitimación ideológica aportada por el movimiento obrero, por cuanto la burguesía ya ha labrado y consolidado efectivamente un lugar dentro del bloque de las clases dominantes<sup>184</sup>.

Archila señala que “el liberalismo cerraba la hipérbole que había trazado en dieciséis años de gobierno: de un reformismo que abría esperanza en reivindicaciones sociales se concluía con la quiebra del esquema institucional sindical que había contribuido a crear”<sup>185</sup>.

Para Bergquist,

... las dos series de reformas —las leyes de Reforma Agraria y Laboral a comienzos y mediados de los años treinta— fueron, ante todo, una reacción ante la supuesta amenaza insurgente contra la hegemonía política y social de la clase gobernante. Las concesiones que implicaban para los trabajadores urbanos y rurales fueron aprobadas y toleradas por elementos importantes de la clase dominante mientras el movimiento laboral dio muestras serias de amenazar su posición. Una vez vencido el poder independiente del movimiento laboral y una vez que sus organizaciones fueron canalizadas hacia la cooperación con el Estado y la alianza con el Partido Liberal, estas políticas reformistas fueron abandonadas y luego reemplazadas por otras de signo contrario<sup>186</sup>.

Claramente la situación descrita pone en evidencia el giro que se venía produciendo en el balance de poderes entre los grupos de interés. La fortaleza que tuvo la clase trabajadora para llevar al poder al Partido Liberal en 1930 se había debilitado frente a la capacidad de los dueños del capital para combatirla. El resultado, así fuese consecuencia de la división de los trabajadores o del uso de la fuerza de

<sup>184</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 75.

<sup>185</sup> ARCHILA, Mauricio. *Óp. cit.*, p. 269.

<sup>186</sup> BERGQUIST, Charles. *Óp. cit.*, p. 301.

los dueños del capital, sesgó al votante medio, quien le extendió su apoyo a Lleras Camargo para que debilitara el movimiento sindical.

Para 1945 la población colombiana supera los diez millones de habitantes, 37 por ciento más que a comienzos de la hegemonía liberal (1930-1946) y la participación de la que habita en las áreas rurales ha caído de 71 por ciento en 1938 a 66 por ciento en 1945, al tiempo que el sector agrícola ha disminuido su participación en el PIB a 40,3 por ciento y el industrial, sumado a los servicios, ya supera el 24 por ciento. Simultáneamente, como consecuencia de las barreras impuestas al comercio exterior, su participación en el PIB cae de 24,7 por ciento en 1938 a 17,1 por ciento en 1945, cifras que claramente señalan la tendencia vigente en ese entonces a cerrar la economía, paradójicamente más por motivos fiscales o cambiarios<sup>187</sup> que como política de desarrollo.

Moncayo y Rojas señalan que por estos años ya era evidente la concentración de la propiedad industrial. “Podría decirse que en el transcurso del siglo Colombia pasa de ser un país eminentemente agrícola con enorme concentración de la propiedad de la tierra a un país semi industrializado con un aparato productivo basado en monopolios regionales o nacionales”<sup>188</sup>.

En lo que se refiere a los salarios (1933 y 1945), algunas estadísticas señalan que los de los obreros en Bogotá después de haberse mantenido relativamente estables en términos reales hasta 1943, caen en un 4 por ciento hasta 1945. No obstante, las prestaciones sociales incorporadas en las normas legales implican un sobre costo significativo de la mano de obra, el cual está representado, en parte, en menos horas laboradas y, en parte, en costos contingentes o exigibles en el largo plazo. Algunos de estos sobre costos adicionales –pues no es fácil estimar el costo de todos ellos– alcanzan a representar un 78,1 por ciento del valor de los salarios, por encima de lo vigente a comienzos de siglo. No obstante, en términos del ingreso disponible de los trabajadores esos mayores costos sólo se traducen en un incremento de 12,5 por ciento en su ingreso, sin incluir lo que significa en términos de su poder de compra el derecho a la protección por accidentes de trabajo, salud y pensión<sup>189</sup>.

No sobra aclarar que gran parte de los mayores costos laborales originados en los derechos incluidos en la Ley 6 de 1945, como es por ejemplo el derecho a una pensión de jubilación, seguros de salud y accidentes o la cesantía son o bien contingentes o bien tan sólo exigibles en el largo plazo, lo que permitía incorporarlos al ordenamiento jurídico sin que ello implicase una carga financiera inmediata sobre

<sup>187</sup> JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán. *Óp. cit.*

<sup>188</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*

<sup>189</sup> Ver anexo 3.2 “Costo de las prestaciones sociales asociado al salario originado por las normas laborales 1900-2007”.

el flujo de caja de la empresa. Esto, no obstante, no significa que los empresarios estuviesen exentos de honrarlos cuando se tornaran exigibles. Estos compromisos, en consecuencia, junto con la ausencia de reglamentación oportuna respecto de las reservas o provisiones requeridas para poder atenderlos, se convertirán hacia finales del siglo XX en el principal factor de deterioro de las finanzas del Estado y de las empresas privadas.

## Años 1946 a 1958

La división del Partido Liberal entre quienes apoyan las políticas sindicales de izquierda y quienes apoyan las de centro, más próximas a las conservadoras, sesga la balanza del poder e induce en las elecciones presidenciales de 1946 el triunfo del Partido Conservador, apoyado por la Iglesia Católica. Luis Carlos SÁCHICA anota al respecto:

... la división irreconciliable del Partido Liberal en 1945 en un ala popular —el gaitanismo— y otra de centro, le hace perder el control del Gobierno. Adviene un gobierno conservador, con ocasional colaboración liberal y un Congreso adverso de mayoría liberal, cuya estabilidad sólo será posible, ante la airada y rebelde resistencia del partido perdedor de las elecciones, gracias a la implantación del estado de sitio, al cierre del Congreso y al imperio de fuertes medidas policivas<sup>190</sup>.

La Iglesia, que hasta ese entonces se oponía abiertamente a los movimientos sindicales comienza a aceptarlos. Desde 1930 había empezado a desarrollar diversos planteamientos para justificar su apoyo a la clase trabajadora y a los sindicatos con el fin de hacerle frente a la doctrina comunista<sup>191</sup>. La filosofía de la Iglesia se basa en la encíclica *Rerum Novarum* la cual admite el desarrollo pacífico de la fuerza sindical, es decir sin recurrir a la violencia, con respeto a la moral cristiana y, en lugar de confrontar los derechos del capitalismo, en especial la propiedad privada, su función es trabajar en colaboración con él en pro del bienestar colectivo.

Ostau de Lafont comenta que,

... si bien es cierto que en el país la Iglesia consideró como elementos indeseables el sindicalismo y los movimientos sociales durante la hegemonía conservadora, su actitud cambia en la década del cuarenta, cuando inicia por influencia de la Iglesia europea, una política de organización de los trabajadores, teniendo

<sup>190</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La Reforma Constitucional de 1968*, p. 9.

<sup>191</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, y GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*

especial éxito entre los campesinos y pequeños mineros de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca<sup>192</sup>.

El presidente Ospina afirma al inicio de su gobierno que no se inspira su administración

... en móviles agresivos, ni pretende darle a su obra divisa de partido. Actuamos dentro de un Gobierno de sincera unión nacional, para el que no existen propósitos distintos de los de continuar la marcha ascendente que en el presente siglo ha seguido el país... No habrá retrocesos ni pasos en falso en la cuestión sindical... Necesitamos una clase obrera fuerte y unida sin divisas políticas ni confesionales, que responda al deseo que nos anima de procurar para ella la mejor solución de sus problemas sin perder de vista los intereses fundamentales del país...<sup>193</sup>.

En concordancia con esa política, una vez posesionado el presidente Ospina levanta el estado de sitio (Decreto 2075 de octubre de 1946<sup>194</sup>) e intenta infructuosamente hacer un gobierno de coalición. Adicionalmente sanciona la Ley 27 de 1946<sup>195</sup> que independiza el Ministerio de Trabajo del Ministerio de Higiene y le asigna la función de policía administrativa de toda la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales. No obstante, dos meses más tarde los comunistas declaran una huelga de trabajadores petroleros que resulta la más larga huelga industrial hasta ese entonces. Este paro conduce a violentas huelgas en Bogotá, Cali y otras áreas, lo que da pie para que el presidente Ospina las utilice como excusa para declarar, por primera vez durante su administración, el estado de sitio<sup>196</sup>. Así, mediante el Decreto 3227 de noviembre de 1946<sup>197</sup> el Gobierno interviene los movimientos laborales que se estaban presentando en diversos servicios públicos.

Siguiendo la nueva tendencia del Partido en el poder, el Juez 49 del Trabajo de Bogotá procede a declarar la ilegalidad de la huelga de la Tropical Oil<sup>198</sup> por ser considerada esa actividad dentro de la categoría de los denominados servicios públicos. De ahí en adelante, esta tesis jurisprudencial se va imponiendo paulatinamente,

<sup>192</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*

<sup>193</sup> Mensajes del presidente Mariano Ospina Pérez. *Dos meses de gobierno*, tomo II, Imprenta Nacional, 1946, p. 59. Tomado de GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 212.

<sup>194</sup> Decreto 2075 del 16 de octubre de 1946 (por el cual se levanta el Decreto 1977 de 1943).

<sup>195</sup> Ley 27 de 1946 (por la cual se crea el Ministerio de Higiene).

<sup>196</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 205.

<sup>197</sup> Decreto 3227 del 8 de noviembre de 1946 (por el cual se establece parcialmente el estado de sitio).

<sup>198</sup> MONCAYO, Victor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*

hasta alcanzar expresa consagración legal, primero parcial, al declararse como servicio público actividades de empresas particulares específicas, y luego general, al adoptarse un criterio de servicio público absolutamente independiente del carácter público o privado de la empresa<sup>199</sup>.

En el movimiento sindical surge el temor de que se produzca un retroceso en la política social y represión sobre las clases trabajadoras. Ostau de Lafont señala que “el Presidente, para tranquilizarlos, propone una política paternalista, de control social, que resuelva el conflicto dentro del marco de la armonía de clases y no de la lucha social, como ocurría en el gobierno de López, quien intervino a favor de la organización sindical”<sup>200</sup>.

En concordancia en 1946, producto de la alianza existente entre el Gobierno y la Iglesia, se conforma la segunda central obrera, la UTC, que adopta “una estructura orgánica, una táctica sindical y una plataforma ideológica que la diferenciaron de la CTC”<sup>201</sup>. Esta central obrera se crea para hacerle contrapeso a la CTC que para ese entonces había adquirido gran preponderancia entre la clase trabajadora. En los primeros años ésta actúa sin personería jurídica pues mediante el Decreto 2313 de 1946 Alberto Lleras, “con el fin de preservar la hegemonía liberal en el sindicalismo”<sup>202</sup>, había establecido la imposibilidad del paralelismo sindical en las confederaciones. Para obviar ese escollo el presidente Ospina, por medio del Decreto 2785 de 1949, deroga esas normas, lo que permite que la UTC obtenga la personería jurídica<sup>203</sup>. Para Rocío Londoño, “el predominio que la Ley 6 confirió al sindicalismo de base permitió el fortalecimiento de la estructura orgánica de la UTC y debilitó el esquema federal y gremial de la CTC”<sup>204</sup>.

<sup>199</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 126-127. Al respecto es interesante señalar que tan sólo dos años antes: “en la parte XIII del Tratado de Versalles se expresó la importancia particular y urgente que para las Altas Partes Contratantes tiene el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes... A su vez en la Declaración de Filadelfia de 1944 se ratificó la libertad de asociación como uno de los principios fundamentales y como factor esencial del progreso constante. La Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación, además en el Artículo 23 se afirmó el derecho de toda persona de sindicalizarse para la defensa de sus intereses. Su núcleo central es el Artículo 2º: ‘los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que consideran convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola observación de sus estatutos’. Y el Artículo 3º introduce el derecho sindical colectivo por el cual las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos y el de formular su programa de acción”.

<sup>200</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*

<sup>201</sup> LONDOÑO BOTERO, Rocío. “Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)”, en *Enciclopedia nueva historia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 276.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 278.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

González Charry haciendo referencia al debilitamiento de la CTC señala que “este proceso erosional, que era visto además con gran simpatía y con urgente necesidad por el gobierno conservador, culminó su tarea con la formación de la Unión de Trabajadores de Colombia, UTC, segunda gran central obrera que se formaba en Colombia, y que salió a la luz pública con el propósito de enfrentarse a la CTC y de servirle de apoyo político al gobierno conservador”. El propio Espinosa dice que esta organización “se pronuncia contra el comunismo y el fascismo... Rechaza los abusos del capitalismo y proclama absoluta neutralidad política en su lucha por la defensa de los trabajadores”<sup>205</sup>. Para González Charry, desde luego el rechazo de Espinosa al comunismo, hace relación directa a la Confederación de Trabajadores de Colombia, “a la cual se sindicaba de ser una organización comunista, sin que esto fuera realmente cierto, pero afirmación que se fundaba en tener en sus directivas afiliados a dicho Partido”<sup>206</sup>.

Ostau de Lafont señala que “con la creación de la UTC, se niega el concepto de lucha de clases y la intervención de las organizaciones sindicales en política, en contraprestación, se reafirma el paternalismo empresarial y del Estado y el apoyo clientelista de los trabajadores al Partido Conservador, bajo la sombra de una supuesta neutralidad de la organización sindical”<sup>207</sup>.

Las opiniones señaladas respecto del origen de la UTC que son compartidas por distintos analistas del tema, no las comparte Urrutia, quien considera que ésta surgió en Antioquia entre las grandes empresas y era esencialmente patronal<sup>208</sup>.

En el marco de ese ambiente confrontacional, la CTC organiza dos huelgas generales orientadas a derrocar al Presidente, las cuales fracasan, al “no ser esta organización tan fuerte como ella creía, ni el gobierno de Ospina tan débil como ella creía”<sup>209</sup>. El fracaso del paro del 13 de mayo de 1947 implica la multiplicación de despidos. La prensa del sector oficial del Partido Liberal —*El Tiempo*, *El Espectador* y *La Razón*— califica el movimiento de ilegal y apoya las medidas represivas del Gobierno<sup>210</sup>.

Debe tenerse en cuenta que la CTC venía de un proceso de división y debilitamiento y que, si bien es cierto que en 1947 se había reunificado, se mantenían

<sup>205</sup> ESPINOSA, Justiniano. *El sindicalismo: Historia, programas, crítica*, pp. 10-11. Citado en GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 212.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*

<sup>208</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> REYES CÁRDENAS, Catalina. “El gobierno de Mariano Ospina Pérez: 1946-1950”, en *Enciclopedia nueva historia de Colombia*, tomo II, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 16.

enfrentamientos internos entre gaitanistas y liberales, y entre éstos y los comunistas quienes, por lo demás, se dividieron en tres grupos: el Movimiento Reorgánico del Partido Comunista, el Partido Comunista Obrero y el Partido Comunista<sup>211</sup>.

El 9 de abril de 1948 a menos de un año de la fecha de declaratoria del paro por parte de la CTC, el asesinato del jefe liberal Jorge Eliécer Gaitán desata de inmediato una gran ola de violencia. La reacción contra el sindicalismo, a partir de esa fecha, no se hace esperar. “Los odios políticos —u odios heredados, como diría Caro— renacieron con no conocidas manifestaciones de salvajismo e inundaron de sangre de colombianos las zonas rurales del país, bajo el estímulo intelectual de dirigentes por las más inhumanas pasiones que originarse puedan en el exclusivismo partidista”<sup>212</sup>.

El asesinato de Gaitán motiva la declaratoria de estado de sitio por parte del Gobierno. Los decretos 1239<sup>213</sup> y 1259 de 1948<sup>214</sup> declaran turbado el orden público y en ellos se dispone que el procedimiento a seguir en los juicios de trabajo es de orden público. En uso de esas facultades, el Decreto Legislativo 1464 del 8 de mayo de 1948 establece que “mientras dure el estado de perturbación del orden público la reunión de cualquier clase de congreso o asamblea de sindicatos sólo se verificará con permiso del ministro de Trabajo”.

Dentro del mismo orden de ideas, el Decreto 2158 de 1948<sup>215</sup> o Código Procesal Laboral determina, de una parte, los trámites que conoce la jurisdicción del trabajo, la cual está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o individualmente del contrato de trabajo y, de otra, que ésta conocerá de las obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos de fuero sindical; de los permisos de menores para ejecutar acciones; de la calificación de la huelga; de la cancelación de la personería jurídica, disolución y liquidación de asociaciones profesionales, de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social y de la homologación de laudos arbitrales. Además, extiende restricciones adicionales a los derechos colectivos al facilitar el despido de trabajadores amparados por fuero sindical, y al establecer como sanción el pago de una multa de seis meses de salario, a diferencia de lo contemplado en la Ley 6 de 1945 bajo la cual el patrono jamás podía despedir a un trabajador aforado sino por justa causa justificada y previa autorización judicial. El mismo Decreto, adicionalmente,

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del derecho constitucional colombiano*, décima edición, Bogotá, Editorial Temis S.A., 1996, pp. 47-83.

<sup>213</sup> Decreto 1239 del 10 de abril de 1948 (por el cual se establece el estado de sitio).

<sup>214</sup> Decreto 1259 del 16 de abril de 1948 (por el cual se establece el estado de sitio).

<sup>215</sup> Decreto 2158 del 24 de junio de 1948 (sobre procedimiento en los juicios del trabajo).

fija el procedimiento a seguir cuando se vence una convención colectiva de trabajo sin que las partes hayan acordado una nueva. En concordancia con esta disposición, si dentro de los sesenta días anteriores a la expiración del término de una convención, las partes o una de ellas no hubieren manifestado su expresa voluntad de darla por terminada, ésta se prorrogará por períodos sucesivos de seis meses mientras se celebra una nueva. Por último, autoriza al Gobierno para organizar una comisión que elabore una codificación de las disposiciones de trabajo o que formule un proyecto de código sobre la materia.

Ya, en 1949, frente al juicio que el Congreso pretende realizar al Presidente de la República, éste procede a cerrarlo (Decreto 3518 de 1949<sup>216</sup>). En consecuencia, el país entra a un período que se extenderá por más de diez años en el que las funciones del Legislativo son enteramente asumidas por el Ejecutivo quien continúa recurriendo a la represión para hacerle frente a los movimientos laborales, en especial a los de los afiliados a la CTC. Al respecto, González Charry señala que “en los años corridos entre 1947 y 1957, el movimiento obrero, que había venido siendo comandado por la CTC, fue sometido a la más dura persecución, excepción hecha, desde luego, de la parte que se amparaba bajo las banderas de la UTC”<sup>217</sup>.

Así, a partir de entonces, el Gobierno legisló por Decreto, limitó los derechos de las asambleas, censuró la prensa y realizó arrestos arbitrarios. Durante ese lapso el movimiento obrero regresa a las condiciones de los años veinte:

Los gobiernos conservadores que siguieron a Ospina se comportaron hacia el movimiento obrero en forma similar a la de los gobiernos de los años veinte. Cuando se restauró la democracia en 1959 y el gobierno liberal de Alberto Lleras decidió proteger nuevamente el sector obrero, el número de sindicatos afiliados a la CTC se había reducido a veintisiete<sup>218</sup>.

Durante ese lapso son también diversas las reformas que se introducen, siguiendo en algunos aspectos la línea desarrollada de tiempo atrás de reconocerle prestaciones sociales adicionales a la población trabajadora, opción que continuaba siendo privilegiada frente a la alternativa de reconocer aumentos salariales, a pesar de que las demandas en ese sentido estaban inspiradas en la necesidad de recuperar el poder adquisitivo de la moneda, el cual se erosionaba día a día con el aumento de los precios.

<sup>216</sup> Decreto 3518 del 9 de noviembre de 1949 (por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional).

<sup>217</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 215.

<sup>218</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 207.

Entre las prestaciones sociales adoptadas durante ese período se destacan las incluidas en la Ley 65 de 1946<sup>219</sup> que extiende el derecho a las cesantías a todos los asalariados del sector público cualquiera que sea la causa del despido y establece que su cálculo no sólo incluye el salario fijo sino también todo lo que el trabajador perciba a cualquier título.

De otra parte, en materia pensional el gobierno de Ospina Pérez toma dos decisiones de importancia trascendental: la primera, la misma Ley 65 de 1946 en el Artículo 4º por primera vez regula la constitución de reservas para el futuro pago de pensiones en entidades del sector público y aclara que en el caso en el que el valor de la prestación que llegue a causarse exceda el monto de la suma reservada, la entidad responsable del pago tendrá derecho a obtener de las otras entidades donde el trabajador ha estado contratado, el reembolso correspondiente en la parte proporcional del contrato.

La segunda, la Ley 90 de 1946<sup>220</sup> que en desarrollo de la Ley 6 de 1946, crea el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, entidad a la que le asigna la responsabilidad del manejo y la administración de las reservas para la atención de los riesgos de pensiones, salud y accidentes de trabajo de los trabajadores contratados por la empresa privada. Respecto del monto a ser reconocido por concepto pensional, la Ley reitera que éste queda fijado en tres cuartos de los salarios devengados en el último año de servicio. Es interesante destacar que para el financiamiento de las pensiones la Ley establece un sistema tripartito de aportes —empresa, Gobierno y trabajadores, cada uno a cargo de un tercio de la prima correspondiente—; al tiempo que para el caso de la salud el pago de las primas resulta compartido —50 por ciento el trabajador y 50 por ciento el empleador— entre trabajadores y empleadores y para el caso de los accidentes de trabajo éstas quedan en su totalidad a cargo del empleador. En la Ley 6 de 1945 la totalidad de esos costos había quedado a cargo del empresario, bien que éste fuera público o privado, así se hubiese previsto que la administración de los seguros privados se delegaría en una entidad estatal que se crearía para tal efecto. En lo referente a las pensiones de los empleados públicos su atención continuó a cargo de las cajas de previsión creadas para tal efecto por la Ley 6 de 1945.

No obstante las instrucciones impartidas por el Congreso en la Ley 90 de 1946, el Gobierno sólo organiza parcialmente la atención correspondiente al riesgo de salud. En este caso, a pesar de lo indicado por la Ley 90 de 1946, el Gobierno es quien queda a cargo de su financiamiento. Los riesgos profesionales, tan sólo son

<sup>219</sup> Ley 65 de 1946 (por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras).

<sup>220</sup> Ley 90 de 1946 (por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales).

reglamentados hasta 1965, es decir diecinueve años después y, en lo que hace referencia al Régimen Pensional, tuvieron que transcurrir veinte años antes de que el Gobierno los transfiriera a una empresa estatal creada para tal efecto (Decreto 3041 de 1966<sup>221</sup>). En consecuencia, la totalidad del pasivo pensional que se iba causando comienza a acumularse en las empresas, sin que éstas hubiesen adoptado las debidas precauciones para su atención, engendrándose desde ese entonces la crisis financiera de la seguridad social y empresarial que aún en 2008 no ha sido posible subsanar.

De otra parte, el Decreto 2474 de 1948<sup>222</sup> intenta introducir el derecho a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa en función de las mismas y de su tamaño. Este Decreto trae en sus considerandos un cambio radical del lenguaje frente al observado a comienzos del siglo. Ya no se habla de la venta del trabajo como la venta de un objeto. En 1948 se hace referencia a que el mejoramiento de las condiciones de vida de la clase trabajadora y el incremento del nivel de sus ingresos están directamente relacionados con el orden público, económico y social. Los considerandos manifiestan también que para combatir el desequilibrio en los ingresos de los distintos grupos económicos y para establecer fórmulas que armonicen los intereses del capital y del trabajo en las distintas empresas, se deben tomar medidas tendientes a garantizar una equitativa participación del trabajador en las utilidades de la empresa, a fin de que el trabajador goce de un estímulo por su mayor esfuerzo y eficacia, a la vez que reciba una compensación por el mayor costo de la vida, que guarde relación con el grado de sus obligaciones familiares. Para tales efectos, la Ley establece la participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa en exceso del 12 por ciento sobre el patrimonio, participación que crece con el nivel de utilidades a partir del 5 por ciento hasta el 20 por ciento, cuando éstas superan el 35 por ciento<sup>223</sup>.

No obstante, esa iniciativa tuvo corta vida al ser sustituida menos de dos años más tarde (Decreto Extraordinario 071 de 1950<sup>224</sup>) por una prima equivalente a un mes de salario, también vinculada al tamaño de la empresa. Es interesante destacar

<sup>221</sup> Decreto 3041 de 1966 (por el cual se aprueba el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte). “La convulsiónada época que vivió el país a raíz del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, retrasó el nacimiento del Instituto, pero no lo echó bajo tierra... La destrucción de gran parte de la ciudad llevó consigo la pérdida de investigaciones y estudios que sobre la organización y administración de los seguros sociales había elaborado el experto brasileño José Reabra, quien ocho días antes del 9 de abril había llegado a Bogotá para confrontar sus trabajos teóricos con la realidad social, con tan mala fortuna que fueron arrasados por las llamas”. Tomado de *ISS, 60 años de seguridad social. 1946-2006*, Instituto de los Seguros Sociales, Bogotá, 2007.

<sup>222</sup> Decreto 2474 de 1948 (por el cual se fija la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas).

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> Decreto Extraordinario 071 de 1950 (por el cual se reglamentan los decretos extraordinarios 3871 de 1949 y 070 de 1950, que fijan el salario mínimo, crean la prima de beneficios, modifican el Decreto 2474 de 1948 y provee otras disposiciones).

el concepto de la época respecto a los derechos de los trabajadores, los cuales no eran concebidos como intrínsecos al derecho al trabajo, sino subordinados a la capacidad de pago del empresario.

A pesar de que la Ley 6 de 1945 había establecido el procedimiento a seguir para la fijación de salarios, al definir los criterios a ser utilizados para su regulación y al delegar su fijación al Ejecutivo por medio de decretos, tan sólo cinco años más tarde el Decreto Extraordinario 3871 de 1949<sup>225</sup> fija el mínimo por primera vez en \$2.00 diarios, al tiempo que ordena el incremento del resto de salarios con base en su nivel -6 a 15 por ciento de aumento en relación inversa con el nivel de salarios-. No obstante, a esa política el Gobierno no le da continuidad ante la fuerte oposición que tenía entre la clase empresarial<sup>226</sup>.

En 1950 el Gobierno expide el Código Sustantivo del Trabajo (decretos 2663 y 3743 de 1950<sup>227</sup>) que si bien recoge las normas incorporadas en la Ley 6 de 1945, también incluye las del Decreto 2313 de 1946 y otras iniciativas del gobierno de Ospina, en su mayoría restrictivas de los derechos colectivos de los trabajadores. El ambiente político vigente a la fecha de expedición del Decreto 2663 de 1950 es complejo:

... está cerrado el Congreso de la República, desatada la violencia, asesinados importantes dirigentes sindicales en la ciudad, con ausencia total de cualquier forma de oposición, salvo la armada y de los campesinos liberales y comunistas, el sindicalismo de la CTC destruido y el de la UTC sin presencia alguna ni para respaldar al Gobierno<sup>228</sup>.

El Decreto 2663 de 1950 o Código Sustantivo del Trabajo erradica del lenguaje legal la referencia a la lucha de clases y enmarca las relaciones entre trabajadores y empleadores dentro del concepto y espíritu de colaboración en concordancia con el giro propuesto por la Iglesia a ser impreso para el manejo de las relaciones laborales<sup>229</sup>.

Dentro de los principios consagrados en el Código Sustantivo del Trabajo se destaca la protección del Estado de que goza el trabajo, el derecho al trabajo, la libertad de escogerlo y la libertad ante la Ley. El Artículo 13 establece que las disposiciones introducidas en el Código constituyen los derechos y garantías mínimas de que gozan los trabajadores y consagra su irrenunciabilidad. Al ser disposiciones que regulan el trabajo humano son de orden público y por ende producen efectos inmediatos, por lo

<sup>225</sup> Decreto Extraordinario 3871 de 1949 (por el cual se crea el salario mínimo).

<sup>226</sup> SALCEDO DONADO, Ricardo. *El salario mínimo en Colombia*, Bogotá, 1958, p. 166.

<sup>227</sup> Decretos 2663 y 3743 de 1950 (sobre Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>228</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 129.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 130.

que también se aplican a los contratos de trabajo vigentes así no tengan efectos retroactivos sobre situaciones ya definidas o consolidadas. Su vigilancia está encomendada a las autoridades administrativas de trabajo. Éstas, a su vez, quedan excluidas de su interpretación, la cual queda en cabeza del Legislador o del juez, quien debe basarse en los principios consagrados en el Artículo 1º y en casos de duda en la aplicación de las normas se escoge la más favorable para el trabajador.

En términos del contrato individual de trabajo, el Código precisa que si el trabajador se retira de la empresa sin haber alcanzado la edad de jubilación después de veinte años de servicio, adquiere el derecho a una pensión cuando cumpla cincuenta años de edad, al tiempo que los trabajadores con no menos de quince años de servicio tienen derecho a jubilarse al llegar a los cincuenta años siempre y cuando a esa fecha se encuentren al servicio de la empresa. De otra parte, el Código establece que la pensión mínima no puede ser inferior a \$60 ni superior a \$600 mensuales. Esto es un mínimo equivalente a un salario mínimo legal vigente a esa fecha y un máximo de diez salarios mínimos legales.

Cabe destacar que para 1950 la expectativa de vida al nacer ya era de 48,9 años, cuando en 1945 ésta era de sólo 40,2 años, lo que empieza a complicar el cumplimiento de los compromisos incorporados en las normas, en especial si se tiene en cuenta que éstas sólo se reglamentan hasta 1968.

En el caso de la cesantía, el Decreto 2663 de 1950, al tiempo que reitera que sólo se pierde por actos delictivos contra el patrono o la empresa, vincula su cálculo al promedio devengado en el último año de servicio, excepción hecha de los aumentos de salario realizados a partir de la vigencia del Código, los cuales sólo afectan el cómputo durante los tres años anteriores a la fecha de cada aumento y autoriza su retiro para la adquisición de vivienda.

En términos del contrato individual de trabajo, el Código introduce la cláusula de reserva, cláusula ampliamente controversial desde el punto de vista de la estabilidad laboral, pues según ella los empleadores pueden reservarse la facultad de dar por terminado el contrato de trabajo en cualquier tiempo mediante preaviso al trabajador de tan sólo un período equivalente al que regula el pago del salario.

En materia de derechos colectivos, el Código Sustantivo del Trabajo es bastante restrictivo. En primer lugar, reitera que la representación sindical reside para todos los efectos en el sindicato de base y establece que la huelga sólo resulta válida si su declaratoria agrupa a más de la mitad de los trabajadores. Pero, si esta condición no se presenta, otro tipo de sindicatos carecen de legitimidad para declarar la cesación del trabajo, con lo cual quedan las federaciones definitivamente excluidas de ese derecho<sup>230</sup>.

<sup>230</sup> Sentencia C-797 del 29 de junio de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera, Corte Constitucional.

En segundo término el Código, a la vez que reitera la prohibición del paralelismo sindical, define la diferencia entre trabajadores oficiales y públicos, para permitirles a aquellos la celebración de convenciones colectivas pero no la huelga, con lo cual quedan exceptuados de la posibilidad del cierre de la empresa con treinta días de preaviso. El Código, así mismo, preserva la convocatoria a Tribunal de Arbitramento Obligatorio para definir los diferendos entre trabajadores y empleadores en las actividades consideradas de servicio público, las cuales ya no se limitan exclusivamente a aquéllas prestadas por el Estado, sino que también incluyen las prestadas por inversionistas privados.

En tercer lugar el Código, en contraste con lo establecido en la Ley 6 de 1945, exige a los huelguistas el abandono del lugar de trabajo; pone fin a la denuncia de la convención colectiva, a la cual le atribuye la consecuencia de hacer expirar lo convenido al vencimiento del plazo pactado, por lo que mientras que se reanuda la negociación los trabajadores quedan sólo con el derecho a los mínimos legales.

En cuarto lugar, y de enorme trascendencia, el Código Procesal del Trabajo atribuía sólo al Ministerio del Trabajo facultad de declarar la ilegalidad de las huelgas, tratándose de actividades consideradas como servicios públicos y en las restantes cuando fuera época de vacaciones judiciales. El Código Sustantivo generaliza el procedimiento de declaratoria de ilegalidad de las huelgas por parte del Ministerio. Este régimen estuvo vigente hasta 2008 y es el que “ha permitido controlar los movimientos huelguísticos con eficacia y oportunidad”<sup>231</sup>.

En quinto lugar, en cuanto al fuero sindical, el Código no sólo preserva el régimen establecido en el Decreto Legislativo 2350 de 1944, conforme al cual es posible desconocerlo mediante el pago de una indemnización especial, sino que establece una diferencia cual es que ésta, en caso de que el despido sea considerado injusto en virtud de decisión judicial, no es pagada al trabajador sino al sindicato al cual éste pertenezca. Además, restringe la institución del fuero sindical al negar dicha garantía a los sindicatos de empleados públicos y de trabajadores oficiales y a los directivos sindicales de empresas privadas que desarrollen actividades de dirección, confianza o manejo y al disponer que dicho fuero puede ser desconocido si la huelga es declarada ilegal.

El Código Sustantivo del Trabajo no es bien recibido por parte de la clase trabajadora ni por diversos analistas del mismo, quienes consideran que con ello se le da un golpe mortal al movimiento sindical. Silva Romero señala que esa figura se convierte en la gran herramienta para destruir las conquistas y los derechos de los trabajadores<sup>232</sup>. En contraste, otros autores como Urrutia, consideran que con ello se

<sup>231</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 95.

<sup>232</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 138.

le da una estructura jurídica adecuada al Gobierno para manejar las relaciones entre trabajadores y empleadores, al tiempo que González Charry anota: “el sindicalismo nació de la necesidad de luchar contra los abusos del capital y del Estado y así lo ha entendido y reglamentado la Ley. Por lo mismo, hay restricciones por ella establecidas a la libertad de asociación general, pero que al mismo tiempo son su garantía”<sup>233</sup>.

Por su parte, Sáenz Rovner enmarca las disposiciones del Código en las relaciones obrero patronales que se consolidan durante la posguerra: concesiones económicas, que no eran vistas con agrado por los empresarios, como eran la edad de jubilación, a cambio de restricciones a la actividad colectiva de los trabajadores<sup>234</sup>. Esta tesis se aproxima más que ninguna de las otras planteadas por los autores aquí analizados a la hipótesis de trabajo de esta investigación. Al respecto el analista afirma:

... el Ministro de Trabajo declaró en 1951 que “es un hecho innegable que el país ha disfrutado durante los últimos dos años de completa paz social”. Y la paz social no era simple resultado de la represión; el nuevo Código del Trabajo, expedido en las postrimerías del gobierno de Ospina Pérez y reglamentado por el gobierno de Gómez, mejoró los servicios de salud de los trabajadores y sus familias y les otorgó derechos por invalidez; las cesantías se pudieron utilizar para adquirir vivienda propia, se mejoraron las condiciones económicas de los pensionados y se tomaron medidas sobre descansos remunerados y vacaciones. A cambio de estas concesiones, los trabajadores sacrificaron su autonomía política y el Gobierno delegó al Ministerio de Trabajo la facultad de declarar la ilegalidad de las huelgas; además, la refinación y distribución de gasolina fueron declaradas como “servicio público” y, por lo tanto, sujetas a arbitramento obligatorio en caso de cualquier conflicto laboral. Pero algunos aspectos de los beneficios económicos recibidos por la clase obrera no eran del agrado de los empresarios; tal fue el caso de las edades de jubilación establecidas por el código del trabajo que les parecían muy bajas y, por tanto, onerosas.

En 1950 asciende a la Presidencia de la República Laureano Gómez, en el marco de una enorme oposición política y en ausencia de candidato del Partido Liberal ante la falta de garantías electorales. La CTC y el Directorio Liberal declaran una huelga general dos meses después de la elección de Laureano Gómez, y otra en septiembre de 1951 en protesta contra la elección, pero ambas fracasan. Henao Hidrón señala que:

<sup>233</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 297.

<sup>234</sup> SÁENZ ROVNER, Eduardo. *Colombia años cincuenta. Industriales, política y diplomacia*, primera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 78 y ss.

... el movimiento obrero también aprendió por experiencia que no podía obtener nada del Estado por medio del chantaje. Por el contrario, resultaba claro que bajo una situación de estado de sitio, cualquier actividad ilegal que realizaran los sindicatos significaba su disolución inmediata, y era por lo tanto algo que en la práctica fortalecía al gobierno conservador. En tales circunstancias el movimiento obrero abandonó las negociaciones políticas y se orientó hacia las negociaciones colectivas<sup>235</sup>.

Así mismo Urrutia señala: “en 1950 ya era evidente que la CTC no podía convertirse en una amenaza para el gobierno conservador y que el período de negociaciones políticas del movimiento obrero había llegado a su término<sup>236</sup>.”

La inconformidad con la elección de Laureano Gómez trasciende el movimiento obrero. Al respecto Luis Carlos Sáchica anota:

... dos bandos en armas buscaban las soluciones de la fuerza. Colombia caminaba sobre el filo de una navaja. El ascenso del jefe del Partido Conservador al poder en 1950, en unas elecciones sin contrincante, superando un amago de paro general de intenciones y propósitos claramente golpistas, recrudesció la violencia y la represión gobiernista. La imposibilidad física del titular del Gobierno para desempeñarlo directamente creó una situación de interinidad que hacía débil la posición de aquél, a más de la división del Partido Conservador<sup>237</sup>.

La permanencia de Gómez en el poder es corta y traumática y es derrocado por el teniente general Gustavo Rojas Pinilla.

El intento de Laureano Gómez de reunir una Asamblea Nacional Constituyente, de carácter corporativo, para presentarle un Proyecto de Reforma del Estatuto Fundamental resultó frustrado por el golpe de Estado del 13 de junio de 1953, encabezado por el Comandante de las Fuerzas Armadas, teniente general Gustavo Rojas Pinilla. Su advenimiento fue recibido con beneplácito por la mayoría de la opinión nacional, pues los partidos habían llegado al más alto grado de desprestigio popular. El Jefe de Estado reunió, de todas maneras, la ya convocada Asamblea Nacional Constituyente, Anac, y ésta, por medio del Acto Legislativo No. 1 de 1953 declaró vacante la Presidencia de la República y legitimó el título

<sup>235</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Óp. cit.*, pp. 47-83.

<sup>236</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 208.

<sup>237</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *Óp. cit.*, p. 9.

del teniente general Rojas Pinilla, “quien ejercerá el cargo por el resto del período presidencial en curso”<sup>238</sup>.

En el corto lapso del gobierno del presidente Gómez se registran algunos hechos de importancia, como algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo, expedido por el gobierno anterior, “para entregarle al Poder Ejecutivo algunas de las más graves sanciones a los sindicatos, antes asignadas a los jueces y para reorganizar algunos aspectos de la Policía del Trabajo”<sup>239</sup>.

El Decreto 0904 de 1951<sup>240</sup> dispone que no puede existir más de una convención colectiva de trabajo en cada empresa. Si de hecho existieren varias vigentes se entenderá que la fecha de la primera es la de la convención única para todos los efectos legales. El contenido de esta disposición va a constituirse en una de las instituciones básicas en el derecho laboral colombiano.

Así mismo, Gómez da un espaldarazo al fortalecimiento del paralelismo sindical al lograr la aprobación de una ley de auxilio al IV Congreso de la UTC, que se celebra en enero de 1952, con la justificación de ser una Confederación

... nacida en momentos trascendentales para la estabilidad social del país. Se creó en una época bien difícil cuando aún el sindicalismo controlado por los comunistas ponía en peligro la autoridad del Gobierno... El 9 de abril hubiera tenido consecuencias más desastrosas para la nación si entonces no hubiera existido la UTC<sup>241</sup>.

Dentro de ese mismo orden de ideas, el Artículo 2º del Decreto 1439 de 1952 reafirma que, para efectos del Código Penal, se presume que el patrono turba el ejercicio de los derechos que conceden las leyes a los sindicatos cuando en el curso de seis meses despide o desmejora las condiciones de trabajo de un número de trabajadores permanentes sindicalizados que altere la proporción entre aquellos sindicalizados y los no sindicalizados, pero añade que “a menos de que se justifique plenamente la causa de tales despidos o la ruptura de dicha proporción”, con lo que debilita el alcance de la norma señalada. González Charry considera que:

<sup>238</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Óp. cit.*, pp. 47-83.

<sup>239</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 217.

<sup>240</sup> Decreto 0904 de 1951 (por el cual se dicta una disposición sobre convenciones colectivas de trabajo). Artículo 1º: “No puede existir más de una convención colectiva de trabajo en cada empresa. Si de hecho existieren varias vigentes se entenderá que la fecha de la primera es la de la convención única para los efectos legales. Las posteriores convenciones que se hubieren formado se consideran incorporadas en la primera, salvo estipulación en contrario”.

<sup>241</sup> PEREA RESTREPO, Carlos Mario. “Administración de Laureano Gómez (1950-1953)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 170.

... la parte final de esta disposición, que no se encuentra en la Ley reglamentada, pero que puede deducirse de ella para su ejecución, puede hacer nugatorios los propósitos de defensa sindical, vistos desde este ángulo, porque siempre será fácil justificar las causas de los despidos, o la ruptura de la proporción mencionada por la Ley, pero no concretada en cifra alguna que pueda servir de orientadora. Además, esta norma puede presentar interferencias con disposiciones de orden legal que tienen que ver con la terminación de los contratos de trabajo y sus causas<sup>242</sup>.

El derrocamiento de Gómez Hurtado es prueba fehaciente de que no había sido posible llegar a un acuerdo en torno a las reglas de juego, a pesar de la utilización de la violencia por parte del Gobierno para mantenerse en el poder. Esta situación se enmarca dentro de los planteamientos de Acemoglu en el sentido de lo que ocurre cuando una élite utiliza el poder para realizar actos que van más allá de lo que resulta aceptable para la oposición y no se cuenta con el apoyo del votante medio; ésta es derrocada por lo planteado por Payne, quien señala que frente al desorden y a la violencia, una vez perdida la credibilidad en el Gobierno, las Fuerzas Armadas derrocan a las élites que detentan el poder.

El advenimiento al poder del teniente general Rojas Pinilla es visto con beneplácito por la mayoría de la opinión nacional. Desde un comienzo trata de conciliar intereses y busca el apoyo de los trabajadores y, para hacerle frente a la CTC, que estaba bastante disminuida, y a la UTC que había adquirido gran poder, le otorga personería jurídica a una tercera organización laboral pequeña, conocida como la CNT<sup>243</sup>. No obstante, ésta no prospera por la condena de la Iglesia.

Durante el lapso transcurrido entre el advenimiento al poder y el derrocamiento de Rojas Pinilla, el Jefe de Estado expide normas adicionales que limitan aun más las prerrogativas de los trabajadores, así dicho gobierno busque su apoyo. Moncayo y Rojas consideran que:

... la política laboral de Rojas puede definirse, en materia legislativa, como continuidad y anticipación de futuras medidas a favor del desarrollo capitalista; en materia constitucional como búsqueda simultánea de incorporación del movimiento obrero y de captación de su respaldo a través de las proposiciones corporativistas. Para alcanzar este último objetivo, la dictadura jugaba también la carta

<sup>242</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 287.

<sup>243</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 129.

de una actual alianza personal e informal con la clase obrera que, por lo demás, encuadraba perfectamente dentro del esquema corporativo<sup>244</sup>.

En términos de los derechos colectivos de los trabajadores son varios los decretos que se expiden durante el régimen. Dentro de éstos se destaca el Decreto 2017 de 1952<sup>245</sup> que fortalece al Ejecutivo al establecer que el conocimiento y decisión de los conflictos y controversias que se presenten en los convenios colectivos de trabajo son competencia paritaria de los tribunales o comisiones de conciliación y arbitraje que sustituyen la Jurisdicción Especial del Trabajo. No obstante, si las partes obligadas no hacen oportunamente las designaciones, el Gobierno las realizará.

En segundo lugar, el Decreto 3153 de 1953<sup>246</sup> señala que los empleados y obreros de obras de entidades públicas enganchados mediante contratos de administración delegada son trabajadores oficiales y sometidos a las reglas que los regulan. Esto es que no pueden realizar huelgas legales. Así quedan establecidas tres categorías de trabajadores: los públicos que pueden tener sindicato pero no pueden presentar pliegos de peticiones, ni realizar huelgas; los oficiales que pueden presentar pliegos pero no pueden realizar huelgas; y los privados que pueden actuar en ambos frentes sujetos a las disposiciones legales<sup>247</sup>.

En tercer lugar, el Decreto 1543 de 1955<sup>248</sup> incluye entre los denominados servicios públicos la explotación y refinación de petróleo y para culminar, el Decreto 0753 de 1956<sup>249</sup> establece por primera vez el significado de servicio público, para

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>245</sup> Decreto 2017 de 1952 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre constitución y competencia de los tribunales o comisiones de conciliación y arbitraje y sobre procedimientos laborales).

<sup>246</sup> Decreto 3153 de 1953 (por el cual se reglamentan disposiciones laborales que rigen para algunos trabajadores oficiales).

<sup>247</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 126. “Gracias a esta reforma el Estado no requería en el futuro acudir al régimen excepcional de estado de sitio, para calificar como de servicio público una actividad no incluida dentro de las enumeradas expresamente por la Ley, sino que le bastará con aplicarle la noción ‘funcional’, sin alterar la normalidad jurídica”.

<sup>248</sup> Decreto 1543 de 1955 (por el cual se declara la calidad de servicio público de una empresa).

<sup>249</sup> Decreto Legislativo 0753 de 1956 (por el cual se sustituye el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo). Artículo 1º: “El Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Prohibición de la huelga en los servicios públicos. De conformidad con la Constitución Política, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien sea que se realice por Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituye, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: a. Las que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público; b. Las empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c. Los establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas; d. Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e. Declarado inexecutable plantas de leche, plaza de mercado, matadero y todos los organismos de distribución de estos establecimientos; f. Todos los servicios de higiene y aseo de las

efectos de la declaratoria de huelga como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien sea que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas”. Incluye, además de lo que ya estaba establecido —las ramas del poder público, transportes, servicios públicos domiciliarios, sanidad, asistencia social, higiene y aseo, sal, petróleos...— “cualquiera que a juicio del Gobierno interese a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo previo concepto que solicite al Consejo de Estado”.

De esta manera el Ejecutivo queda habilitado para limitar aun más ampliamente el ejercicio del derecho a la huelga.

Tanto el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo como el Decreto 0753 de 1956 eliminaron la condición de que para que las empresas de transporte por tierra, agua y aire y las de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones pudieran ser consideradas como servicio público, era necesario que prestaran sus servicios al público por cuenta del Estado o mediante concesión de éste o con sujeción a tarifas, condiciones y reglamentos que el Estado señalara. Debemos aquí recordar que de conformidad con el Decreto 2350 de 1944 y la Ley 6 de 1945 la ausencia de cualquiera de las condiciones indicadas hacía que la empresa respectiva, para efectos del derecho de huelga, se considerara como empresa privada<sup>250</sup>.

Gracias a esta reforma el Estado no requeriría hacia el futuro acudir al régimen excepcional de estado de sitio para calificar de servicio público una actividad no incluida dentro de las enumeradas expresamente por la Ley. Para ello le bastaba con “aplicarle la noción ‘funcional’, sin alterar la normalidad jurídica”<sup>251</sup>.

En cuarto lugar, el Decreto 0616 de 1954<sup>252</sup> si bien subsana la práctica de desconocer las conquistas salariales entre la fecha de la denuncia de la convención y la celebración de un nuevo acuerdo, que había sido introducida en el gobierno de Ospina, al establecer que entre el momento de la denuncia de la convención colectiva —que puede ser dentro de los sesenta días anteriores a la fecha de expiración de su vigencia— y la fecha en que se suscriba una nueva, *sus cláusulas continúan vigentes*, facilita el despido de los trabajadores amparados con el fuero sindical, al eliminar la

---

poblaciones; g. La explotación, elaboración y distribución de sal; h. Todo lo relacionado con la explotación y distribución de combustibles; i. Cualquiera que interese a juicio del Gobierno, previo concepto del Consejo de Estado. Firmado por Gustavo Rojas Pinilla”. Este Artículo fue declarado exequible mediante Sentencia C-473 del 27 de octubre de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

<sup>250</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 129.

<sup>251</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 126.

<sup>252</sup> Decreto 0616 de 1954 (por el cual se modifica los Código Sustantivo y Procesal del Trabajo).

necesidad de la calificación judicial de la justa causa estipulada para su despido, con el traslado de dicha calificación al inspector de trabajo.

En quinto lugar, la Ley 6 de 1954 desestimula la acción sindical institucionalizando el pacto colectivo, como modalidad de contratación con los trabajadores no sindicalizados. Los pactos colectivos de trabajo son aquellos que se celebran entre patronos y trabajadores no sindicalizados para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia. Estos pactos se rigen por las mismas normas de las convenciones colectivas, excepto que los pactos sólo son aplicables a quienes los hayan celebrado o adhieran posteriormente a ellos<sup>253</sup>.

El Decreto 2655 de 1954<sup>254</sup>, de otra parte, reglamenta al detalle los congresos federales, lo que merece que Silva Romero señale: “el gobierno de Rojas Pinilla juega dentro de la concepción de controlar todas las manifestaciones y actuaciones del sindicalismo llevando la autonomía sindical al punto más bajo en toda la historia de Colombia”<sup>255</sup>.

A pesar del enorme cúmulo de restricciones impuestas, dos años más tarde, el Decreto 0434 de 1956<sup>256</sup> va aun más allá al restringir la movilidad de quienes tomen parte en actividades políticas de índole “comunista”, a quienes llega a sancionar con presidio de un año, relegación a una colonia penal agrícola e interdicción de derechos y funciones públicas por diez años. Dentro del mismo orden de ideas, el Decreto 0672 de 1956<sup>257</sup> establece que para celebrar cualquier reunión sindical deberá darse aviso previo al Comandante de la Brigada y al Inspector de Trabajo, por lo que en opinión de Silva “ni siquiera el derecho a la reunión libre es posible en el régimen”<sup>258</sup>.

El gobierno de Rojas Pinilla siguiendo la constante de los años anteriores también le introduce cambios en los derechos individuales de los trabajadores.

En términos de la estabilidad laboral se dan pasos significativos. El primero, el Decreto 0616 de 1954 extiende a cuarenta y cinco días el plazo estipulado de la cláusula de reserva del contrato de trabajo. De las intervenciones del propio Rojas Pinilla sobre esta modificación al Código Sustantivo del Trabajo, “se desprende que no resultó fácil para el Gobierno justificar la nueva norma ante los patronos y que fue difícil para la dictadura —no obstante sus pretensiones de conquistar las simpatías obreras—”<sup>259</sup>.

<sup>253</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.* p. 270.

<sup>254</sup> Decreto 2655 de 1954 (por el cual se reglamenta la reunión de congresos y asambleas federales sindicales).

<sup>255</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 142.

<sup>256</sup> Decreto 0434 de 1956 (por el cual se reglamenta el Acto Legislativo No. 6 de 1954).

<sup>257</sup> Decreto 0672 de 1956 (sobre reuniones sindicales).

<sup>258</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 143.

<sup>259</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 138.

El segundo, el Decreto Legislativo 0617 de 1954<sup>260</sup> establece las condiciones del contrato verbal a término indefinido y redefine el contrato de trabajo a término fijo, el cual debe ser escrito y no puede ser inferior a cuatro meses ni superior a dos años, renovable indefinidamente. De esta manera garantiza una estabilidad mínima al trabajador y se restringen los abusos que se cometían con base en la posibilidad de establecer un término tan breve como se quisiera.

Este Decreto, además, clarificó algunos aspectos de las vacaciones anuales que venían siendo objeto de discusión y lo hizo de manera favorable para los trabajadores, al ordenar que éstas se liquidaran teniendo en cuenta toda clase de remuneración y que las pendientes de pago por períodos atrasados se pagaran según el último sueldo en el momento de entrar a disfrutarlas el trabajador.

Dentro del orden de ideas de favorecer a la clase trabajadora, el Decreto 0180 de 1955 crea el subsidio familiar para todos los trabajadores con hijos menores de dieciocho años o inválidos, aunque no reglamenta su operatividad. Esta norma, en opinión de Moncayo y Rojas, vino paradójicamente a “acabar con la idea del salario familiar y a sustituirla por una prestación social marginal que como tal no computa como salario”<sup>261</sup>. La ANDI y los empresarios de Medellín, entendiendo las ventajas que para sus costos salariales representaba el subsidio, habían venido creando e impulsando desde 1954 las cajas de compensación. De ahí que, a la postre, en opinión de Moncayo y Rojas, “en condiciones de estancamiento del proceso capitalista en 1956, la dictadura optó por dictar un modesto Decreto de ‘estímulo’ al subsidio familiar el cual enterró definitivamente los propósitos de elevar la remuneración mediante la figura del salario familiar”<sup>262</sup>.

Pero más importantes aun son las intenciones del gobierno de las Fuerzas Armadas de romper con el tabú respecto de la regulación del salario. El 1º de mayo de 1954 el Ministerio de Trabajo hace saber públicamente que expediría un Decreto Ley en el que fijaría un salario mínimo, en armonía con las disposiciones del Código, con la intervención de juntas consultivas de comisiones paritarias de trabajadores y patronos de los diversos sectores de producción de las regiones económicas.

<sup>260</sup> Decreto Legislativo 0617 de 1954 (por el cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>261</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 133.

<sup>262</sup> *Ibidem*, pp. 132-133. “De acuerdo con el ideario corporativista, a los trabajadores y a sus familias se les debería garantizar un mínimo de subsistencia estimado según las condiciones sociales mínimas o promedio de vida en cada país. De allí que los temas del salario mínimo, el subsidio familiar, la participación de utilidades y el pleno empleo, fueran preocupación del Gobierno de excepción... La sociología cristiana considera el trabajo humano en su doble aspecto moral y material. El salario mínimo se determina por la subsistencia del trabajador, no aislado, sino del trabajador con su familia real o posible... El salario mínimo social que preconiza la Iglesia Católica se halla complementado sabiamente por el subsidio familiar y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y la suma de estos factores es lo único que puede contribuir a una paz social estable”.

No obstante, tal es la alarma que ello produce, recogida por la prensa de ambos partidos, que fracasa el mencionado Decreto<sup>263</sup>. Dentro del mismo orden de ideas, el Decreto 1156 de 1955 crea comisiones paritarias de patronos y trabajadores por departamentos, intendencias y comisarías para la fijación del salario mínimo. A estas comisiones regionales se les asigna la responsabilidad de emitir un dictamen que contenga las escalas salariales mínimas generales por región o actividad profesional, industrial, ganadera, agrícola, etcétera. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados por reajustar el salario mínimo, sólo después de varios intentos fallidos, finalmente en 1956 (Decreto 2214) éste es elevado a fin de rescatar el poder adquisitivo de la moneda, perdido desde finales de 1950.

El Gobierno,

... no obstante los buenos augurios iniciales y el haber logrado disminuir notoriamente el vandalismo, fue deslizándose hacia la dictadura. Los universitarios fueron los primeros en manifestar su inconformidad por hechos atentatorios de la dignidad universitaria. Después, los partidos políticos no veían bien ni el pretendido binomio “pueblo-Fuerzas Armadas” en el cual se amparaba la dictadura para excluirlos de la Administración Pública, ni la “determinación inmodificable” de una segunda elección presidencial, anunciada por los militares. Los industriales, finalmente, realizaron un paro nacional que precipitó los acontecimientos. El 10 de mayo de 1957 Gustavo Rojas Pinilla salió del país, dejando el Gobierno en poder de una junta militar de cinco miembros<sup>264</sup>.

Para esa época, en opinión de los distintos analistas del tema, los sindicatos ya han dejado de actuar políticamente, a diferencia del pasado. Entre las razones argüidas para ello se plantea que los sindicatos han dejado de ser útiles para los movimientos políticos por lo que dejan de apoyarlos. O, alternativamente, como lo señala Silva Romero, como consecuencia del fracaso de la política de apoyo de los sindicatos a movimientos políticos, éstos no tienen más alternativa que limitarse a realizar demandas reivindicativas dentro del ámbito de la empresa<sup>265</sup>.

Con el derrocamiento de Rojas Pinilla y la asunción del poder por parte de una junta militar se le pone término a un período de casi diez años en el que las decisiones se adoptan por fuera del orden establecido en la Constitución. Primero por cuenta del uso permanente del estado de sitio y del cierre del Congreso, después por cuenta del golpe de Estado en contra del gobierno de Laureano Gómez.

<sup>263</sup> SALCEDO DONADO, Ricardo. *Óp. cit.*

<sup>264</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Óp. cit.*, pp. 47-83.

<sup>265</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*

La Junta Militar, una vez en el poder procede a abandonar rápidamente los mecanismos represivos de la acción reivindicativa que estuvieron vigentes a lo largo de la década “para poder continuar contando con el apoyo de la clase obrera y demás sectores dominados, en el proceso de restauración del régimen democrático”<sup>266</sup>. En consecuencia, se impone el regreso a las formas de integración de la lucha reivindicativa que habían sido interrumpidas durante el lapso del estado de excepción<sup>267</sup>.

Los primeros pasos dados por el gobierno transitorio de la Junta Militar consisten en devolver la calificación de las justas causas, que legitimaban el desconocimiento de la garantía del fuero sindical, al régimen de calificación por parte de la jurisdicción (Decreto 0204 de 1957<sup>268</sup>). Al mismo tiempo la Junta elimina el sistema de indemnización que permitía a bajo costo romper fácilmente el fuero sindical, sustituyéndolo por la obligación de pago a cargo del patrono, del reintegro y salarios caídos a los trabajadores despedidos estando protegidos por el fuero. “En otras palabras se fortalece la institución del fuero sindical, pues su desconocimiento debía someterse a un procedimiento judicial, y en caso de que el patrono no acudiera a él y despidiera injustamente al trabajador, la sanción era más onerosa”<sup>269</sup>. En opinión de Moncayo y Rojas, “esta medida favorece, obviamente, la organización sindical y estimula la lucha reivindicativa a través de ese canal, como era la necesidad del momento, una vez superada la crisis de hegemonía”<sup>270</sup>.

Al mismo tiempo, la Junta establece que las convenciones colectivas deben aplicarse exclusivamente a los trabajadores sindicalizados y que los trabajadores no afiliados al sindicato sólo pueden gozar de las condiciones allí pactadas si pagan al sindicato la mitad de la cuota ordinaria de los afiliados (Decreto 0018 de 1958). En concepto de Moncayo y Rojas, “era algo así como un estímulo económico a la sindicalización”<sup>271</sup>.

Paralelamente, como el Estado volvía a abrir los canales de integración de la lucha reivindicativa y como éstos bien podían conducir a la huelga legítima, la Junta Militar introduce la institución de la prehuelga —período de diez días entre la declaratoria y la cesación efectiva del trabajo—, nueva fase del proceso que pretendía evitar el conflicto huelguístico presionando un arreglo durante ese lapso (Decreto 0214 de 1958). “La prehuelga permitía también al patrono tomar las medidas indispensables

<sup>266</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 194.

<sup>267</sup> *Ibidem*.

<sup>268</sup> Decreto 0204 de 1957 (sobre nuevas disposiciones sobre el fuero sindical).

<sup>269</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 194.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 195.

para contrarrestar el movimiento huelguístico o para asegurar la producción o los elementos e instalaciones de su empresa”<sup>272</sup>.

De otra parte, también a los pocos días de la caída de Rojas, la Junta Militar dicta un Decreto que hace por primera vez obligatorio el pago del subsidio familiar<sup>273</sup>. En efecto, el Decreto 0118 de 1957 introduce una sobretasa a la nómina del 5 por ciento, sobretasa a la que más tarde se le asignará el nombre de “parafiscal”, que debe ser sufragada por todos los establecimientos con capital superior a \$100.000 con destino específico al financiamiento del subsidio familiar y del SENA, entidad que había sido creada durante la dictadura para hacerse cargo de la educación técnica de la clase trabajadora. A cambio de esta nueva prestación social, que como se anotó anteriormente apoyaba la ANDI, el mismo Decreto congela las cesantías y ordena su liquidación.

La Junta Militar, después de firmado el acuerdo político de alternación en la Presidencia de la República entre los partidos políticos mayoritarios, que facilita la votación del Plebiscito en 1957, entrega en 1958 el poder al primer presidente electo del Frente Nacional, el liberal Alberto Lleras Camargo, quien lo asume en un período de post auge económico.

Así culmina un lapso turbulento de la historia del país que se manifiesta a través de una lucha política encarnizada entre los dos partidos mayoritarios en la que la definición respecto de la asignación de recursos entre capital y trabajo juega un papel protagónico y en el que la problemática se hace evidente a través de la lucha reivindicativa de los trabajadores, que en no pocas ocasiones adquiere carácter un violento. Dicho acuerdo se traduce en la desaparición de la lucha partidista y en la unanimidad de criterio en torno a la necesidad de consolidar el acuerdo logrado, para lo cual los partidos mayoritarios buscan el apoyo de los trabajadores lo que, si bien se traduce en mayores salarios, mayor estabilidad laboral y mejores condiciones laborales independientemente de cuál sea el partido que esté a cargo de la Presidencia de la República, de hecho implica mayores limitantes a su capacidad de lucha.

Durante el período durante el cual el país fue regido por el estado de excepción continúa la migración rural-urbana y el fortalecimiento de la actividad industrial. La población en 1955 alcanza 14,5 millones de habitantes y la proporción de aquella que habita por fuera de las ciudades se reduce a 55,7 por ciento. Así mismo, la proporción de la producción industrial y de servicios dentro de la total llega a 34 por ciento, equivalente a la agropecuaria, habiendo caído esta última de más de 50 por ciento a comienzos de siglo.

<sup>272</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *Óp. cit.*, p. 9.

<sup>273</sup> MONCAYO, Victor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 133.

El ritmo de la actividad económica es objeto de fuertes fluctuaciones durante la dictadura, al registrarse entre 1952 y 1954 un auge económico impulsado por la industria, que lleva al PIB a crecer a 6,4 por ciento real en promedio. Ese dinamismo, no obstante, se pierde en 1956 y 1957 cuando el crecimiento del producto cae a 2,23 y 2,46 por ciento respectivamente, por cuenta de menores precios del café y de la inflación que alcanza un 20,2 por ciento, impulsando la caída en los salarios reales. Éstos, entre 1950 y 1958, crecen 46,5 por ciento (4,9 por ciento por año), pero dicho incremento se da esencialmente entre 1956 y 1957, impulsado por un aumento de 108,4 por ciento real en el salario mínimo (decretos 2214 de 1956<sup>274</sup> y 0119 de 1957<sup>275</sup>) después de haber caído 20,3 por ciento en 1955 frente a 1950.

Además cabe destacar que, dada la configuración del territorio nacional, la escasez de ahorro en la economía y la política proteccionista, el tipo de industria que se había desarrollado era de carácter monopolístico<sup>276</sup>. Al respecto, Urrutia realiza un análisis en el que concluye que,

... la estructura del mercado en Colombia ha sido determinada en gran parte por la política aduanera proteccionista y por la escasez crónica de capitales del país. Estos dos factores han conducido a una estructura industrial altamente monopolística, en la que usualmente la firma controla la producción de un producto o de un grupo de productos. Otro factor que ha conducido a una producción monopolista ha sido la combinación de una tecnología importada y un mercado interno limitado<sup>277</sup>.

Urrutia verifica esa hipótesis con base en unas cifras del Departamento Administrativo de Planeación sobre el grado de concentración de la propiedad en la industria (1959, 1960 y 1961).

Otros indicadores socioeconómicos señalan que para ese entonces la situación de la población está lejos de tener indicadores aceptables. Al tiempo que la tasa de natalidad es de 44 y la de mortalidad de 16,7 por mil habitantes, la matrícula de primaria es de sólo el 7,1 por ciento de la población total, la de secundaria de 0,5 por ciento y el analfabetismo de 37,7 por ciento.

<sup>274</sup> Decreto 2214 de 1956 (por el cual se fija el salario mínimo en los departamentos).

<sup>275</sup> Decreto 0119 de 1957 (por el cual se aumentan los sueldos de los empleados públicos nacionales).

<sup>276</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 25.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 174.

## CAPÍTULO II: SEGUNDO PERÍODO (1958-1989)

### El acuerdo partidista

#### Años 1958 a 1968

El acuerdo partidista que permite ponerle término al estado de excepción constitucional consiste en la alternación en el poder de los partidos Liberal y Conservador durante dieciséis años y en la repartición paritaria de la burocracia entre ambos partidos, lo que facilita la administración del Estado, cuyo control ya no va a constituirse en el epicentro de la disputa política. De esta manera, se abre espacio, por lo menos hasta bien entrada la década del setenta, para que los gobiernos se dediquen a la administración del Estado y a construir su institucionalidad. Pero, un acuerdo de esta naturaleza no está exento de problemas, los grupos de interés que comienzan a surgir, que resultan excluidos del arreglo, no encuentran formas de acceso al poder, incluso después de terminado el Frente Nacional, por lo que optan por la lucha armada. De esta manera surge un enemigo del establecimiento que se convertirá en un gran factor de perturbación del orden público a partir de los años ochenta.

Lleras Camargo (1958-1962), una vez en la Presidencia, procede a buscar la legalización de las normas adoptadas en uso del estado de sitio. No obstante, sólo hasta 1961 el Congreso aprueba la Ley 141 de 1961<sup>1</sup> que le da permanencia legal a los decretos legislativos dictados entre noviembre de 1949 y julio de 1958 para poder hacer tránsito a la normalidad constitucional. Dentro de las medidas incorporadas al ordenamiento jurídico está el Código Sustantivo del Trabajo, adicionadas a las disposiciones adoptadas durante el lapso en que el país estuvo regido por el estado de excepción y que no habían sido derogadas, como son por ejemplo aquéllas que todavía continuaban vigentes y que habían sido incorporadas en el Decreto 0616 de 1954<sup>2</sup> relacionadas con la denuncia de la convención colectiva.

<sup>1</sup> Ley 141 de 1961 (por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones).

<sup>2</sup> Decreto 0616 de 1954 (por el cual se modifican los Código Sustantivo y Procesal del Trabajo).

Durante este período se reinicia la actividad de los sindicatos y las confederaciones de trabajadores adoptan orientaciones anticomunistas. Así, en el VII Congreso de la UTC, realizado en septiembre de 1958, se propone el lanzamiento de una campaña anticomunista en el país. A su vez, en la CTC los dirigentes liberales entran en contradicción con los comunistas, lo que lleva al rompimiento protocolizado en el Congreso de dicha Confederación en diciembre de 1960, en el que, además, se proclama una política anticomunista<sup>3</sup>. En relación con este tema, el mencionado Congreso, patrocinado por el Gobierno y cuya instalación estuvo a cargo del presidente Alberto Lleras, señala: “El XII Congreso de la CTC rechaza enfáticamente con un alto sentido de nacionalidad y patriotismo la intromisión del comunismo internacional, materialista y ateo, que aspira a dirigir y orientar con falsas doctrinas a los trabajadores del mundo libre y democrático...”<sup>4</sup>. En dicho Congreso se elige un comité ejecutivo liberal<sup>5</sup>.

Es importante destacar, como se anotó, que para finales de los años cincuenta el país se había transformado e iniciado el proceso de industrialización. Pero, la estructura que adquiere el aparato productivo es esencialmente monopolista. Además, los bajos niveles de educación —en 1951, por ejemplo, la alfabetización tan sólo alcanza el 37,7 por ciento— lleva a que los trabajadores queden atados a las empresas donde trabajan por ser allí donde desarrollaban sus calificaciones<sup>6</sup>. En consecuencia, existen industrias grandes y protegidas y un sinnúmero de pequeñas empresas en las que por cuenta de su tamaño y la baja calificación de los trabajadores no es posible conformar sindicatos de empresa y los sindicatos gremiales nunca se desarrollan. Esta situación lleva a Urrutia a señalar que,

... la estructura del movimiento obrero colombiano ha sido determinada por dos factores: la protección legal que el Estado ha dado a los sindicatos a lo largo del proceso de industrialización, y la estructura monopolística de la economía. Como en otras partes del mundo, el sindicalismo ha prosperado en Colombia únicamente en los sectores manufacturero, minero y transportador. Pero dado el grado de subdesarrollo de la economía, estos sectores constituyen únicamente una pequeña proporción de la fuerza de trabajo total. Por otra parte, las unidades de producción en estos sectores son o muy pequeñas o muy grandes.

<sup>3</sup> EASTMAN, Juan Carlos. “Frente Nacional: Lleras Camargo y Valencia”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 202.

<sup>4</sup> LONDOÑO BOTERO, Rocío. “Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)”, en *Enciclopedia nueva historia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 287.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969.

Como norma general, organizar los trabajadores de empresas pequeñas es difícil y costoso, de modo que el grupo de empresas pequeñas dentro de los sectores mencionados no puede ser sindicalizado. Un método posible para organizar el sector de la pequeña industria sería por medio de sindicatos gremiales, pero en el país el sindicato de oficio no ha prosperado.

En primer lugar, prácticamente no existe una tradición artesanal. La política librecambista del siglo XIX ha eliminado a los artesanos urbanos, que eran los que podían haber constituido el núcleo de los sindicatos de oficio una vez iniciada la industrialización en la segunda o tercera década de este siglo.

En segundo lugar, puesto que no existe una tradición artesanal, y los niveles educativos son bajos, la fuerza de trabajo disponible carece usualmente de calificación. La industria, por lo tanto, contrata obreros para entrenarlos directamente en el trabajo. Los trabajadores poseen entonces habilidades muy específicas, útiles únicamente en una empresa dada, y no tienen oportunidades de trabajo alternativas<sup>7</sup>.

En esta etapa retoman fuerza los sindicatos. En opinión de Moncayo y Rojas ello ocurre en razón a que el Gobierno busca su apoyo para consolidarse en el poder, después del período traumático por el que había atravesado el país en los años anteriores. No obstante, el sindicalismo que surge a partir de entonces se diferencia del existente en los años cuarenta. En opinión de González Charry,

... la línea de conducta adoptada por las centrales obreras en este momento y al parecer hacia el futuro, fue la de “apoliticidad”, es decir, la del apartamiento de los partidos tradicionales, a los cuales habían venido vinculados, como ya se ha visto. La dura experiencia que habían sufrido las clases trabajadoras y en particular sus más fuertes organizaciones sindicales, la CTC, y la UTC por andar a la zaga de los partidos que las apoyaban desde el Gobierno, les había dejado lesiones muy grandes y se aprestaban a rectificar<sup>8</sup>.

Dentro de ese marco, las confederaciones y los sindicatos comienzan a utilizar una estrategia de acción diferente: la ocupación de fábricas, lo que deriva en que para esa época se conozcan importantes movimientos huelguísticos<sup>9</sup>. Esta situación

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*, tomo I, *Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical*, segunda edición, Bogotá, Futura-Grupo Editorial Ltda., 1978, p. 224.

<sup>9</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, La Carreta, 1978, p. 196. “Como el de la empresa Croydon de Cali en 1958, o el de los ingenios azucareros del Valle del Cauca, o de los mineros de la *Frontino Gold Mines* en Antioquia, o de los obreros de la industria

alimenta “la creencia de haber encontrado un método nuevo y eficaz de solución a los conflictos obrero-patronales y una alternativa a la huelga”<sup>10</sup>. No obstante, Londoño Botero señala que “el desarrollo de la lucha sindical después de esa coyuntura indica que la táctica de la toma de fábricas sólo daría algún resultado en momentos de recesión industrial y en las empresas pequeñas y medianas más vulnerables a tal situación. La huelga, por el contrario, ha mostrado su persistencia no sólo en Colombia sino en el mundo entero”<sup>11</sup>.

De otra parte, es destacable que el sector obrero que utiliza tácticas violentas durante esos años es el de trabajadores de los servicios públicos y empleados del Gobierno<sup>12</sup>. En opinión de Urrutia, en el sector público

... se explota más la posición de “iniciadores de violencia” de los sindicatos que en el sector privado, a causa de la ausencia de canales institucionalizados efectivos para la solución de peticiones laborales. Los trabajadores del Gobierno no pueden declarar legalmente la huelga, y el Gobierno usualmente padece de una crónica escasez de fondos. Por lo tanto nunca eleva los salarios por decisión propia. Así resulta inevitable que los sindicatos de empleados oficiales usen la huelga, a pesar de que sea ilegal hacerlo... Una vez fuera de la Ley, los sindicatos tiene poco que perder si se comprometen además en otras acciones ilegales, tales como el uso de la violencia para mantener la huelga efectiva<sup>13</sup>.

Urrutia continúa:

... en resumen, el hecho de que no existen canales institucionales efectivos para la presentación de quejas y peticiones laborales en el sector público, ha llevado al deterioro de las relaciones obrero-patronales en ese sector. Los sindicatos no ven sus demandas atendidas si no amenazan al Gobierno con un conflicto social en gran escala, o con disturbios callejeros que comprometen la estabilidad del

---

textilera en la Fábrica La Garantía de Cali, o de los Talleres Apolo y Tejicóndor en Medellín, o el de la Fábrica Icollantas en Bogotá, todos sucedidos en 1959, o los combativos movimientos de los trabajadores bancarios en 1959 y 1961, o el de Colpet, en 1960, o de la Siderúrgica Medellín y de Tejicóndor en 1961”. Para Eastman, “el incremento de los conflictos laborales fue resultado de la crisis económica y de la política trazada por el Gobierno, de continuar en el desarrollo de la modernización capitalista colombiana”. Tomado de EASTMAN, Juan Carlos. *Óp. cit.*, p. 202.

<sup>10</sup> LONDOÑO BOTERO, Rocío. *Óp. cit.*, pp. 292 y ss.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 164.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 165.

Gobierno. A su vez, el Gobierno con frecuencia resulta inesperadamente severo con estos sindicatos, y toma medidas represivas<sup>14</sup>.

En opinión de Escobar Uribe lo racional frente a los servidores públicos “no es prohibir estas huelgas sino reglamentarlas, determinando al efecto, en forma precisa y taxativa qué actividades son absolutamente esenciales para la comunidad”<sup>15</sup>.

Ahora bien, es de tal naturaleza el auge de la lucha reivindicativa que el Estado se ve obligado a restarle consecuencias a las condiciones de ilegalidad de las huelgas mediante nuevas normas que buscan recuperar el control parcialmente perdido<sup>16</sup>. El Decreto 2164 de 1959<sup>17</sup> elimina el despido inmediato de los trabajadores comprometidos en huelgas ilícitas y lo sustituye por un sistema que deja en manos del empleador la determinación inicial de los trabajadores que pueden ser despedidos por participación en la cesación del trabajo. Agrega el mismo Decreto que la declaratoria de ilegalidad sólo autoriza al empleador para despedir a cualquier trabajador, independientemente de su vinculación voluntaria o no al movimiento, cuando persista en el paro con posterioridad a la declaratoria de ilegalidad.

Como quiera que el principio de representación sindical prefería el sindicato de base, lo cual daba lugar a serios problemas de ausencia de representación en aquellos conflictos donde éste no existía, lo que conducía a formas de acción obrera no integradas y autónomas, el Gobierno expide el Decreto 1952 de 1961<sup>18</sup>, conforme al cual, en ausencia de sindicato de base, la representación de los trabajadores –presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas– se otorga al sindicato gremial o industrial mayoritario, y en el evento de que el sindicato de base existente sea minoritario, la representación se le asigna conjuntamente a todos los sindicatos que funcionen en la empresa.

Para Urrutia, el Decreto 1952 de 1961 si bien clarifica la posición privilegiada del sindicato de empresa dificulta “el desarrollo de sindicatos gremiales o de industria, pues los trabajadores de un mismo oficio son normalmente una minoría dentro de la empresa. Aunque el sindicato de base es la unidad negociadora más natural,

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>15</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 1975, p. 136.

<sup>16</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 196.

<sup>17</sup> Decreto 2164 de 1959 (por el cual se reglamentan los artículos 450 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo). Artículo 1º: “Declarada la ilegalidad de un paro, el Ministerio de Trabajo intervendrá de inmediato con el objeto de evitar que el patrono correspondiente despida a aquellos trabajadores que hasta ese momento hayan hecho cesación pacífica del trabajo pero determinada por las circunstancias ajenas a su voluntad y creadas por las condiciones mismas del paro. Es entendido, sin embargo, que el patrono quedará en libertad de despedir a todos los trabajadores que, una vez conocida la declaratoria de legalidad, persistieren en el paro por cualquier causa”.

<sup>18</sup> Decreto 1952 de 1961 (por el cual se reglamentan los artículos 357, 373 y 374 del Código Sustantivo del Trabajo).

dada la estructura del mercado en Colombia y la naturaleza de la legislación laboral del país, tal tipo de sindicato es inherentemente débil<sup>19</sup>, y con escaso poder de negociación. En opinión del mismo autor, la debilidad inherente del sindicato de base es la que lleva a que los empresarios lo favorezcan sobre el sindicato industrial o el gremial. “Y la Ley hace posible que el patrón entrase el desarrollo de un sindicato gremial o industrial mediante la protección de un sindicato que tendrá derechos exclusivos de negociación”<sup>20</sup>. Antes de 1945 la Ley no discriminaba a favor del sindicato de empresa y los sindicatos industriales y gremiales eran relativamente más numerosos entonces que en 1959. La realidad respecto de la estructura sindical que se desarrolla en esa época es lo que explica por qué fueron destruidos varios sindicatos industriales o gremiales<sup>21</sup>.

Urrutia, dentro de la línea de pensamiento de Klare, señala que,

... parece entonces que la legislación ha sido un factor importante en la determinación de la estructura del movimiento obrero. Pero la preponderancia del sindicato de base no es únicamente una función del Artículo 39 de la Ley 6. La totalidad de la legislación laboral colombiana, así como la protección general que ha dado el Estado al movimiento obrero, han ayudado a determinar una estructura del movimiento obrero en que domina el sindicato de base<sup>22</sup>.

Simultáneamente, el Gobierno, ante el desconocimiento patronal de las normas de asociación sindical y del régimen de huelga, que contribuía a la inoperancia de los mecanismos institucionales encauzadores de la lucha reivindicativa, dicta medidas encaminadas a garantizar el funcionamiento de las reglas quebrantadas por los patronos, en un esfuerzo por revitalizar las formas jurídicas de integración<sup>23</sup>. Es así como

<sup>19</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 21.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 175. “El inconveniente del sindicato de base se debe a que cubre una fábrica completa, por lo que cualquier petición sobre salarios es costosa de satisfacer, en tanto que el sindicato gremial puede obtener aumentos de salarios que no son demasiado costosos, pues los trabajadores afiliados son pocos; pero al mismo tiempo pueden realizar huelgas costosas y efectivas, pues los afiliados están frecuentemente colocados en una posición estratégica dentro de la empresa. ‘Si se tiene en cuenta la estructura monopolista del mercado en Colombia, la derrota de un sindicato de base usualmente no afecta los niveles del salario sindical en otras empresas. Así, los trabajadores de otras empresas no ayudan a los trabajadores en huelga por interés propio, sino por caridad o solidaridad, o sea que la ayuda es menos segura. Por esto el sindicato de empresa es muy débil, desde el punto de vista financiero, y no puede sobrevivir, fácilmente una huelga larga’”.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>23</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 205.

el Decreto 3378 de 1962<sup>24</sup>, que reglamenta el derecho de asociación consagrado en los artículos 353 y 358 del Código Sustantivo del Trabajo, constituye un nuevo intento por definir más adecuadamente qué significa el derecho de asociación, al establecer taxativamente que se consideran como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical obstruir o dificultar la afiliación de su personal mediante dádivas o promesas, modificar las condiciones de trabajo incluyendo el sindicalizado, negarse a negociar con los sindicatos y despedir trabajadores que denuncian esos hechos.

No obstante, en contraste con el fortalecimiento de los derechos de asociación, es preciso añadir que el Gobierno recurre a la filosofía predominante de comienzos de siglo de elevar a la categoría de servicio público los sectores donde los sindicatos se fortalecen. Es dentro de ese marco que en esa época se incluye como servicio público al sector bancario (Decreto 1593 de 1959)<sup>25</sup> y las actividades de explotación y refinación que realiza la Colombian Petroleum Company (Decreto 2056 de 1960<sup>26</sup>).

Al lado de los desarrollos señalados respecto de los derechos colectivos, y a diferencia de lo ocurrido hasta esa fecha con los salarios mínimos, en 1959, al tiempo que se expide la Ley 187 de 1959<sup>27</sup> que organiza el Consejo Nacional de Salarios y faculta al Gobierno para fijar el salario mínimo legal una vez consultadas las posiciones de trabajadores y empleadores, se introducen reajustes salariales que resultan aceptables para la fuerza laboral, lo que a su vez, da lugar a ajustes adicionales (Ley 77 de 1959<sup>28</sup>, Ley 171 de 1961<sup>29</sup>).

En paralelo, con las decisiones adoptadas en materia salarial el Congreso se ocupa del valor de las pensiones que estaban congeladas desde 1945, a pesar de que el aumento registrado en los precios durante ese período había sido de 400 por ciento. Es así como la pensión mínima se incrementa a \$120 mensuales y la máxima a \$3.000 mensuales. Para 1961 el salario mínimo era de \$219, por lo que la pensión mínima queda recortada en un 50 por ciento en términos reales frente a 1950 y es equivalente a medio salario mínimo. En contraste, la máxima resulta incrementada, al quedar fijada en el equivalente a catorce salarios mínimos legales. Es decir, 40 por ciento por encima de la establecida en 1945.

<sup>24</sup> Decreto 3378 de 1962 (por el cual se protege y reglamenta el derecho de asociación consagrado en los artículos 353 y 358 del Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>25</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 130. “Se conjuró con esta medida la inminencia de una huelga, una vez que varias organizaciones sindicales habían presentado pliegos de peticiones a diversos bancos del país, pliegos respecto de los cuales no se había llegado todavía a un acuerdo entre las partes”.

<sup>26</sup> Decreto 2056 de 1960 (por el cual se modifica el Decreto 1543 de 1955).

<sup>27</sup> Ley 187 de 1959 (sobre salarios mínimos y prima móvil al salario).

<sup>28</sup> Ley 77 de 1959 (por la cual se aumentan las pensiones de jubilación e invalidez).

<sup>29</sup> Ley 171 de 1961 (por la cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones).

Cabe destacar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 171 de 1961 se arguye que la norma tiende “a corregir la discriminación en contra de los trabajadores al servicio de empresarios particulares (\$600), por comparación con la ventaja de que gozan los trabajadores públicos (Ley 77 de 1959)”. El Proyecto se inspira en que una de las bases fundamentales de toda legislación laboral justa y democrática es la regla de que “a igual trabajo, salario igual y garantías iguales”<sup>30</sup>.

Esta decisión que en términos de la equidad está lejos de atenderla, y que en derecho pueda ser inobjetable, está justificada con base en una argumentación que no deja de reflejar el absoluto desconocimiento de las implicaciones financieras que acarrea crear pasivos contingentes sin las debidas precauciones. Al respecto la mencionada Exposición de Motivos señala:

... no se podrá argumentar contra esta propuesta de modificación que ese reajuste de pensiones implique gravamen excesivo para los empresarios que pagan las pensiones, ya liquidadas, porque es generalmente sabido que tales pensiones, por regla general, no se pagan con recursos tomados de las reservas de las empresas sino con la aplicación directa de los costos de producción de mercancías y servicios. Y porque además es bien sabido que el valor total de las pensiones de retiro no alcanza a representar el 20 por ciento del valor de la nómina de personal activo... Pero aun suponiendo, en gracia de discusión, que así no fuera, el hecho es que las reservas que algunos empresarios hayan podido constituir para atender esa prestación legal han estado rindiendo utilidades durante largo tiempo y han estado invertidas en cosas que se han valorizado con la desvalorización de la moneda. Luego las empresas han hecho sobre esas reservas, que son virtualmente de propiedad de los trabajadores que iban a ser pensionados, utilidades muy sustanciales, al paso que los titulares de la pensión, simples acreedores monetarios que han sufrido la situación inversa: han sufrido el golpe de la desvalorización monetaria, que “les ha disminuido el valor efectivo de tales acreencias”<sup>31</sup>.

Así mismo, el gobierno de Lleras Camargo introduce un vuelco en las normas laborales que hasta la fecha había resultado inaceptable para los empresarios, cual es el de introducir normas sobre estabilidad laboral. Es así como la Ley 171 de 1961<sup>32</sup> incorpora a la legislación laboral la llamada pensión, sanción que establece a

<sup>30</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 171 de 1961 (por la cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones). Anales del Congreso de la República.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Ley 171 de 1961. *Óp. cit.*, Artículo 8º.

cargo del empleador el pago obligatorio de una pensión de jubilación y de gastos de salud a los trabajadores que sin justa causa sean despedidos después de diez años de servicios, si para ese entonces el trabajador tiene sesenta años de edad o cuando la cumpla; si el despido se produce después de quince años de servicios el pago se hace exigible a partir de los cincuenta años de edad<sup>33</sup>.

De otra parte, siguiendo la tradición de introducir prestaciones sociales, la Ley 15 de 1959<sup>34</sup> establece el pago del subsidio de transporte a cargo de los patronos que no ofrezcan directamente el transporte gratuito. Este auxilio queda incorporado al salario mediante la Ley 1 de 1963<sup>35</sup>.

Para reemplazar a Lleras Camargo, es elegido Guillermo León Valencia (1962-1966). González Charry señala que:

... el gobierno del presidente Valencia se inaugura con amplias manifestaciones de sensibilidad social y de disposición a orientar la política oficial y la labor legislativa en beneficio de las clases trabajadoras... El movimiento sindical que bajo el gobierno de Alberto Lleras comenzaba a reorganizarse, avanzaba de todas maneras en el campo de las negociaciones colectivas, aunque en ocasiones cometiendo excesos que obligaban y obligaron posteriormente a los gobiernos a tomar medidas enérgicas o a hacerlos objeto de serias advertencias. El presidente Valencia mostró siempre buena disposición no sólo para mantener lo ya conseguido, sino para mejorar la política social y el apoyo a la organización sindical, en cuanto le fuera posible<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 171 de 1961. *Óp. cit.* "El Artículo 5º tiende a garantizar al trabajador que haya servido diez años o más a un solo empresario el derecho que tiene adquirido a la pensión, poniéndolo a salvo del despido que se origine en el deseo del patrón de no asumir el riesgo de pensionarlo. Y obliga al empresario a garantizar eficazmente, por medio de póliza de seguros, o de caución bancaria, el cumplimiento de esa obligación. Indirectamente esta medida ayudará a que los empresarios procedan a constituir inmediatamente las reservas o las garantías necesarias para que al entrar en funcionamiento el seguro social, puedan recibir estos aportes y asumir el riesgo de pensión para los trabajadores que se hallen en tales circunstancias, y que tendrán un número muy grande... El mismo objetivo busca el Artículo 7º del Proyecto. Los dos traerán como saludable consecuencia indirecta la de fortalecer la estabilidad en el empleo, porque muchas veces el despido del trabajador se debe precisamente al deseo del empleador de librarse de las obligaciones de la pensión. Si pasados diez años de trabajo el empleador sabe que deberá atender esa obligación, sea que el trabajador se retire o continúe, y que si lo despide sin justa causa se le aproximará más esa obligación, pues naturalmente preferirá conservarlo a su servicio hasta cuando cumpla la totalidad de los requisitos legales para pensionarlo".

<sup>34</sup> Ley 15 de 1959 (por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte, se decreta el auxilio de transporte, se crea el Fondo de Transporte Urbano y se dictan otras disposiciones).

<sup>35</sup> En el caso de Bogotá, la Ley fijó el valor del aporte que deben hacer los patronos en veinticinco centavos, quince centavos a ser entregados al trabajador y diez centavos con destino al Fondo del Transporte en el Distrito Especial de Bogotá. Así mismo la Ley fija el costo del servicio de transporte en quince centavos.

<sup>36</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 226.

No obstante, por ese entonces el país enfrenta un enorme malestar social producido de las fuertes presiones políticas y laborales y por cuenta del deterioro de la situación económica, el cual se traduce en un crecimiento del PIB de sólo 3,29 por ciento en 1963. Esa realidad deriva en tres eventos: uno, un incremento del salario mínimo legal de 42 por ciento a finales de 1962 (Decreto 1611 de 1962<sup>37</sup>), incremento que rápidamente es erosionado por una devaluación del 29,31 por ciento y por el desbordamiento del crecimiento de los precios, que en 1963 alcanza un 32,55 por ciento.

Además, hay que tener en cuenta la creación de la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, CSTC. Su fundación se produce en mayo de 1964, en un momento de confrontación en las relaciones obrero-patronales que “provocó malestar en el Gobierno y recelos en las centrales sindicales bipartidistas”<sup>38</sup>. Su antecedente se encuentra en el Comité de Unidad de Acción y Solidaridad Sindical, CUASS, constituido por las organizaciones sindicales expulsadas o que se retiraron durante el Congreso de la CTC de 1960. Esta nueva central cuenta como afiliados al 23 por ciento de los trabajadores sindicalizados<sup>39</sup>. Su personería sólo es reconocida diez años más tarde en el gobierno de Alfonso López Michelsen.

En la gestación de un paro general de trabajadores de enormes proporciones en 1965, luego de varios años de conflictos, dentro de los cuales se destaca la huelga de Cementos El Cairo, resultan asesinados trece obreros en la conocida como “masacre de Santa Bárbara”<sup>40</sup>. Los propósitos del movimiento son obtener la derogatoria del impuesto a las ventas, que incidía sustancialmente en el encarecimiento del costo de la vida, y alcanzar algunas modificaciones de la legislación laboral, ya obtenidas por la vía de la negociación colectiva, como la eliminación de la denominada cláusula de reserva<sup>41</sup>. Sin embargo, Eastman señala que, según algunos, la razón por la cual la UTC mantuvo hasta la víspera la decisión de participar en el paro, eran razones diferentes “y más próximas a una conspiración cívico-militar que se estaba fraguando para el día del paro, y cuya figura central era el ministro de Guerra, general Alberto Ruíz Novoa”<sup>42</sup>.

En opinión de González Charry,

<sup>37</sup> Decreto 1611 de 1962 (por el cual se reglamenta la Ley 171 de 1961, sobre pensiones de jubilación e invalidez).

<sup>38</sup> EASTMAN, Juan Carlos. *Óp. cit.*, p. 204.

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> LONDOÑO BOTERO, Rocío. *Óp. cit.*, p. 296.

<sup>41</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 206.

<sup>42</sup> EASTMAN, Juan Carlos. *Óp. cit.*, p. 204.

... no es exagerado afirmar que el año de 1965 fue uno de los más agitados por causa de las suspensiones colectivas de trabajo. Durante este lapso, pero principalmente en los últimos meses del año, el Gobierno tuvo que intervenir en la solución de veinte huelgas legales; dieciocho paros ilegales del sector privado y once paros de apreciable magnitud en el sector público, sin que por causa de esos movimientos sindicales se hubiera registrado un solo suceso deplorable<sup>43</sup>.

Para Moncayo y Rojas, la lucha reivindicativa a partir de 1962 muestra un “auge sin precedentes”. La tasa de crecimiento del número de huelgas entre 1962 y 1965 es de 133,33 por ciento, el número de trabajadores comprometidos en los movimientos se eleva, en el mismo lapso, en 258,33 por ciento, y el número de jornadas-hombre perdidas crece en 395,68 por ciento<sup>44</sup>. Durante ese período “el más elevado porcentaje de conflictos corresponde a aquellos surgidos del desconocimiento de los convenios colectivos por parte de los patronos, los cuales representan 46,85 por ciento, lo que es ligeramente superior a los conflictos nacidos de nuevos pliegos de peticiones, que constituyen un 45,27 por ciento”<sup>45</sup>.

Moncayo y Rojas señalan que en esas circunstancias,

... el Gobierno busca, pues, convencer al movimiento sindical de la inutilidad de la huelga, para contar con su apoyo en la reforma del régimen de ella y en la introducción del Sistema de Arbitramento Obligatorio. Su preocupación en este sentido se explica por el hecho de que las huelgas continúan ofreciendo características de combatividad y autonomía de particular relevancia, a las cuales sólo pueden oponerse con éxito el Estado y los patronos mediante la utilización de la violencia física o de método totalmente al margen de la Ley<sup>46</sup>.

Paradójicamente en su opinión,

... cuando la espontaneidad obrera conduce a la toma de fábricas y el grado de organización no permite fácilmente la vía represiva, como ocurrió en las tomas de Britilana y Tedesco (1964), donde las medidas penales fueron la respuesta

<sup>43</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp cit.*, p. 239.

<sup>44</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 203.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>46</sup> *Ibidem*. “En Celanese (febrero 9 de 1962) la huelga es derrotada por la coacción patronal que obliga a trabajadores esquiroleos a celebrar pactos colectivos; en Perini (abril de 1962) la intervención de la Policía que bloquea los accesos a la hidroeléctrica es definitiva en la derrota del movimiento; en Cementos El Cairo (enero de 1963) la represión militar en Santa Bárbara ahoga en sangre la acción pacífica de los obreros; igual tratamiento militar fue el remedio contra la combatividad de los trabajadores de la industria del petróleo (1963)”.

estatal, el Estado opta por la integración o absorción ideológica de la acción, respaldando las ocupaciones para que sean los propios obreros quienes restablezcan las condiciones de la producción sin alterar la forma capitalista de extorsión. De esta manera, la posible disyunción de la espontaneidad obrera de la ideología capitalista, es impedida por el Estado que, al acoger la iniciativa de las masas, impide que adquiera una mayor virtualidad revolucionaria<sup>47</sup>.

Esta tesis está dentro del marco esbozado por Acemoglu en el sentido de que las élites frente a las presiones y ante la posibilidad de ser derrocadas otorgan concesiones y las decisiones adoptadas por el Estado se sesgan a favor de los intereses del votante medio. Este tipo de actividades, en concepto de quienes no les gusta ceder, es calificado como debilidad del Gobierno.

El gobierno de Valencia acuerda con la UTC y la CTC el levantamiento del paro y, a cambio de ello, les otorga un lugar en la Comisión de Estudios Económicos y Sociales del Gobierno, con “derecho a intervenir, junto a representantes de ésta, de los gremios y de las directivas de los partidos tradicionales, en el diagnóstico de los principales problemas del país en ese momento, en la elaboración de anteproyectos de ley que serían puestos a consideración del Congreso de la República para su estudio y eventual aprobación”<sup>48</sup>. En desarrollo de esas convenciones, el Gobierno presenta al Congreso un proyecto de ley que no es aprobado, razón por la cual, en uso de las facultades que le confiere al Ejecutivo el Artículo 121 de la Constitución Política, expide los decretos legislativos 2351<sup>49</sup> y 2352 de 1965<sup>50</sup>.

Las normas laborales expedidas durante la administración Valencia son recibidas con beneplácito por parte de la clase trabajadora, no sólo en razón de que privilegian la estabilidad laboral, sino que también fortalecen la institución arbitral mediante el otorgamiento de ventajas a los trabajadores frente a los empleadores en términos de la negociación colectiva, con lo que se busca minimizar los movimientos huelguísticos de esa época en el caso de conflictos colectivos de trabajo de naturaleza económica.

Una de las principales reformas que se introduce al Código Sustantivo del Trabajo con el Decreto 2351 de 1965 es la reestructuración del contrato individual del trabajo: suprime el llamado contrato presuntivo de trabajo o término presuntivo del contrato y la cláusula de reserva para consagrar que el contrato de

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 204 y ss.

<sup>49</sup> Decreto Legislativo 2351 de 1965 de estado de sitio (por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>50</sup> Decreto Legislativo 2352 de 1965 (por el cual se autoriza la implantación transitoria de turnos especiales de trabajo nocturno, con el fin de absorber la mano de obra desocupada).

trabajo tiene vocación de permanencia, en donde el empleador no puede dar por terminado el contrato sino por justa causa, concepto que queda definido. Esta prerrogativa, inicialmente consagrada en el Artículo 48 del Código Sustantivo del Trabajo, era aplicable solamente a los contratos celebrados a término indefinido, y exigía que debía constar por escrito, un preaviso de cuarenta y cinco días que el patrono podía compensar en dinero, e implicaba el pago de todas las acreencias laborales, más no el de una indemnización de perjuicios por terminación unilateral del contrato sin justa causa. Contra dicha institución jurídica que había sido instaurada en la legislación desde 1945, como elemento equilibrador de las relaciones de trabajo, existían innumerables protestas por parte de sindicatos y trabajadores<sup>51</sup> en razón a que “fueron utilizadas abusivamente por la clase empresarial para terminar con los contratos de trabajo, para abusar de las organizaciones sindicales, y para eludir prestaciones de tanta importancia, como la pensión de jubilación”<sup>52</sup>.

En concordancia con la eliminación de dicha cláusula, el Decreto 2351 incluye sanciones pecuniarias considerables por despido injustificado<sup>53</sup>, sanciones que ya venían siendo incorporadas en los convenios colectivos<sup>54</sup> e introduce la acción

<sup>51</sup> Concepto jurídico emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de la Protección Social, diciembre 11 de 2006.

<sup>52</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 228.

<sup>53</sup> Decreto Legislativo 2351 de 1965 (por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo). Artículo 8º: “En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la Ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así: cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicios no mayor de un año; si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a., por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción; si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a., por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción; y si el trabajador tuviere diez (10) o más años de servicio continuo se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a., por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción”. Artículo 40: “Protección en caso de despidos colectivos. Cuando un empleador o empresa obtenga autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cierre definitivo, total o parcial, de su empresa, o para efectuar un despido colectivo, deberá pagar a los trabajadores afectados con la medida, la indemnización legal que le habría correspondido al trabajador si el despido se hubiera producido sin justa causa legal. Si la empresa o el empleador tiene un patrimonio líquido gravable inferior a mil salarios mínimos mensuales, el monto de la indemnización será equivalente al 50 por ciento de la antes mencionada”.

<sup>54</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*

de reintegro mediante la cual los trabajadores con más de diez años de antigüedad, despedidos sin justa causa, deben ser reincorporados a su lugar de trabajo con derecho a recibir la remuneración correspondiente al período en el que el trabajador esté por fuera del empleo. Esa norma unida a la de pensión sanción (Ley 171 de 1961) garantiza la total estabilidad laboral de los trabajadores con más de diez años de servicio.

En segundo lugar, autoriza como alternativa a la huelga la convocatoria de tribunales de arbitramento obligatorios a solicitud de los trabajadores, tribunales que los favorecen ampliamente en razón a que sólo podían conocer de las peticiones de éstos. Ostau de Lafont anota respecto de esos años que,

... precisamente, un análisis de los movimientos huelguísticos permite establecer la incapacidad creciente del Estado para controlar la lucha reivindicativa. El Gobierno buscó convencer al movimiento sindical de la inutilidad de la huelga, para dar paso a una institución paternalista como el arbitramento, que impidiera el desbordamiento de la protesta social, tras de una aparente defensa del trabajador<sup>55</sup>.

En tercer lugar, aumenta el número de trabajadores amparados con el fuero sindical; consagra el fuero circunstancial como mecanismo que busca proteger a los trabajadores que hubieren presentado al empleador un pliego de peticiones, en el sentido de que éstos no pueden ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto; establece una discriminación legal en cuanto a las mayorías exigidas para decidir la huelga, según se trate de la votación de la mitad más uno del total de trabajadores de la empresa, en tanto que si éstos están sindicalizados sólo precisan de la mitad más uno de la asamblea del sindicato o sindicatos a los que estuviese afiliada más de la mitad de los respectivos trabajadores; amplía la etapa de la prehuelga con el fin de poner un dique a la elevada proporción de conflictos suscitados por el desconocimiento de parte del empleador de las cláusulas incluidas en las convenciones, al tiempo que hace explícita la posibilidad de ir a la huelga cuando quiera que el incumplimiento consista en la retención o disminución colectiva de salarios.

En cuarto lugar, perfecciona la prohibición del esquirolaje al reiterar que los grupos minoritarios de trabajadores que no participen en la huelga, no pueden continuar laborando. Pero, la norma autoriza simultáneamente a los trabajadores comprometidos en la huelga de retractarse de su decisión individual, simplemente

<sup>55</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral*, p. 280.

reintegrándose al trabajo<sup>56</sup> y elimina el ordinal i. del Artículo 1º del Decreto 0753 de 1956<sup>57</sup> que dejaba en manos del Gobierno, previo concepto del Consejo de Estado, declarar qué empresas eran clasificadas como servicio público.

Quizás el único Artículo que va en contravía de la tendencia a proteger los intereses de los trabajadores es el que autoriza al Presidente, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia para declarar la cesación de la huelga cuando ésta afecte por su magnitud gravemente los intereses de la economía nacional, al tiempo que delega la solución de los diferendos que la provocan a un tribunal arbitral.

Moncayo y Rojas señalan que esta norma,

... es la culminación del perfeccionamiento de las instituciones que se han venido moldeando en los últimos años, para evitar los riesgos derivados del ejercicio del derecho de huelga. La medida, que permite poner fin a todo tipo de huelga y que en el fondo es un instrumento adicional al de la declaratoria de servicio público, es evidentemente un recurso extremo, y como tal está hecho para ser utilizado únicamente cuando los restantes mecanismos no permiten controlar eficazmente la lucha reivindicativa<sup>58</sup>.

En opinión de Urrutia,

... aparentemente esta autorización restringe el derecho de huelga y da al Presidente de la República atribuciones desmedidas para intervenir en el cese de los conflictos laborales con el pretexto de que lesionan la economía nacional. Sin embargo, la norma propuesta, manteniendo la indispensable facultad del Gobierno para intervenir en aquellos casos en que se afecten los servicios públicos o se atente gravemente contra la economía nacional, establece un procedimiento más lógico y menos arbitrario que el que rige consagrado en el ordinal i. del Artículo 1º del Decreto 0753 de 1956<sup>59</sup>.

Por su parte, el Decreto Legislativo 2352 de 1965 modifica el régimen de cesantías en el sentido de que a partir del 1º de enero de 1965, para liquidar el auxilio se toma como base el último salario mensual devengado por el trabajador, siempre que no haya tenido variación en los tres últimos meses y, establece su concurrencia

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>57</sup> Decreto 0753 de 1956 (por el cual se sustituye el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>58</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 219.

<sup>59</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, p. 184.

con el pago de la jubilación, al tiempo que fija el reconocimiento de un salario triple por el trabajo los domingos, reduce el recargo por trabajo nocturno y limita a doce el número máximo de horas extras a la semana.

Adicionalmente, reitera que el patrono queda obligado al pago del seguro de vida si no lo ha asumido el Instituto de Seguro Social y que éste es equivalente a un mes de salario por cada año de servicio sin que el valor del seguro sea inferior a doce meses, ni exceda de \$30.000.

En opinión de González Charry el Decreto Legislativo 2351 de 1965 otorga reivindicaciones obreras de importancia, particularmente en el campo sindical<sup>60</sup>. De manera similar piensa Édgar Caicedo, quien señala que “fue una importante conquista de los trabajadores, que fortaleció el sindicalismo colombiano”<sup>61</sup>.

No obstante, este planteamiento contrasta con el de Ostau de Lafont, quien señala que si bien “la UTC consideró este Decreto como el primer acto de colegislación del movimiento obrero” con él “el Estado puede modelar nuevas instituciones en consonancia con la necesidad de controlar adecuadamente la lucha reivindicativa”<sup>62</sup> en razón a que,

... precisamente, un análisis de los movimientos huelguísticos permite establecer la incapacidad creciente del Estado para controlar la lucha reivindicativa, por lo que el Gobierno buscó convencer al movimiento sindical de la inutilidad de la huelga, para dar paso a una institución paternalista como el arbitramento, que impidiera el desbordamiento de la protesta social, tras de una aparente defensa del trabajador<sup>63</sup>.

Este planteamiento es compartido por Moncayo y Rojas, para quienes

... hay que apreciar en las normas del Decreto, no tanto las reivindicaciones logradas por la clase obrera, como acostumbran hacerlo la mayoría de los analistas de su contenido... sino los aspectos del mismo que permiten al Estado recobrar los hilos perdidos de la integración y control de la lucha reivindicativa, para poder reprimirla en forma menos traumática, pero igualmente eficaz, dentro de los cauces puramente normativos<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 228.

<sup>61</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 280.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 207.

Cualquiera que sean las razones o motivación de estas decisiones, la realidad es que durante ese período se fortalece la acción sindical al punto que para 1965 ya contaba con 13,4 por ciento de la fuerza laboral. No obstante, tanta felicidad no dura mucho.

Inicialmente se pensó que estas normas cubrían a todos los trabajadores pero, en últimas, por la forma como quedaron incorporadas sólo terminaron cubriendo a los trabajadores privados.

Más adelante, en abril de 1966, el Gobierno expide el Decreto 0939<sup>65</sup>, “por el cual se dictan unas disposiciones de carácter laboral”, y que restringe el derecho de huelga e implanta los tribunales de arbitramento para solucionar el conflicto laboral. En él se dispone que cuando una huelga se prolongue por treinta días sin que se haya llegado a acuerdo alguno sobre el punto que ocasionó el conflicto, los trabajadores pueden, dentro de los diez siguientes días, solicitar al Ministerio de Trabajo que el diferendo del caso sea sometido a un tribunal de arbitramento obligatorio, con adecuación a las normas legales vigentes. La mayoría absoluta de los trabajadores será la encargada de aprobar el procedimiento anotado, o bien, la asamblea general del sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores. No obstante, la verdadera limitación al derecho de huelga se establece mediante el Artículo 2º: “Si las partes de común acuerdo no piden la conformación del Tribunal, Mintrabajo podrá de oficio ordenar su constitución”. Bien sea que los trabajadores sean los que se han sometido voluntariamente o que el Ministerio de Trabajo sea el que ordena su constitución, deben reanudar las actividades habituales de trabajo en la empresa dentro del término máximo de tres días.

En 1966 así mismo, el Decreto 1373<sup>66</sup> que reglamenta el 2351 de 1965, ratifica la prohibición del cierre intempestivo de la empresa y las sanciones que recaen sobre el empleador, quien debe pagar a los trabajadores los salarios, prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar durante el tiempo en que permanezca cerrada la empresa. Estas normas establecen como procedimiento para que los patronos puedan despedir colectivamente a los trabajadores en caso de cierres temporales o definitivos, el previo concepto del Ministerio de Trabajo. “Es el Ministerio de Trabajo el que a su juicio, y en cada caso, determina libremente cuándo una empresa o patrono ha efectuado un despido colectivo de trabajadores; es decir, el carácter de ‘colectivo’ no tiene definición legal y queda su determinación al juicio del Ministerio”<sup>67</sup>. “En los casos de suspensión o terminación del contrato por fuerza mayor o caso fortuito, el patrono debe dar aviso inmediato al Inspector de Trabajo

<sup>65</sup> Decreto Legislativo 0939 de 1966 (por el cual se dictan unas disposiciones de carácter laboral).

<sup>66</sup> Decreto 1373 de 1966 (por el cual se reglamentan algunos artículos del Decreto Legislativo 2351 de 1965).

<sup>67</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 250.

del lugar o, en su defecto, a la primera autoridad política, a fin de que se compruebe esa circunstancia”<sup>68</sup>. De la norma se puede concluir a *contrario sensu*, que es permitido al patrono el cierre de su empresa, siempre y cuando éste no sea intempestivo, vale decir que no se realice fuera de tiempo. El Artículo 11 del Decreto 1373 clarifica que no pueden existir dos sindicatos de base en una misma empresa, si llega a ocurrir subsiste el que tenga mayor número de afiliados.

En 1966 asume la Presidencia Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) en medio de una crisis cambiaria de grandes proporciones que fuerza la devaluación de la moneda y la expedición del Decreto 0444 o Estatuto Cambiario.

Cabe destacar que hacia finales del gobierno de Valencia surgió un elemento nuevo en la vida sindical y en el mundo económico del país, cual es la insurgencia del sector asalariado público<sup>69</sup>. Esta situación lleva a que a partir de 1967 se le imprima un enorme vuelco a las prerrogativas de los trabajadores al servicio del Estado.

Si se tiene en cuenta que el sector asalariado público no sólo tenía prohibida la realización de huelgas y la presentación de pliegos de peticiones, sino que además generalmente enfrentaba precios de venta controlados por razones políticas, resulta del mayor interés presentar el proceso utilizado por este tipo de establecimientos para lograr sus luchas reivindicativas.

Urrutia señala que, como se impide que suban los precios al mismo ritmo del nivel general de los precios, dichas empresas no están dispuestas a aumentar los salarios. En consecuencia,

... un resultado frecuente de esto es que el sindicato y el empresario se ponen de acuerdo y cierran la industria. Puesto que por definición la suspensión del trabajo es ilegal, la Policía interviene desde el comienzo, y se usa la violencia para tratar de obtener una autorización del Gobierno para subir los precios. Por su ayuda en la obtención del alza de precios, los empresarios premian al sindicato con un aumento de salarios<sup>70</sup>.

De ahí que en este tipo de empresas, en opinión de Urrutia, se explote, a causa de la ausencia de canales institucionalizados efectivos para la solución de peticiones laborales, la posición de “iniciadores de violencia”. Por consiguiente las relaciones obrero-patronales del sector público se desarrollan por fuera de la Ley: “una vez fuera de la

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 241.

<sup>70</sup> URRUTIA, Miguel. *Óp. cit.*, pp. 164-165.

Ley, los sindicatos tienen poco que perder si se comprometen además en otras acciones ilegales, tales como el uso de la violencia para mantener la huelga efectiva”<sup>71</sup>.

Al respecto, Urrutia describe las actuaciones de la poderosa asociación de maestros de enseñanza primaria. Ésta “en 1966 patrocinó dos importantes protestas laborales. La primera fue una larga huelga en marzo, que coincidió con las elecciones nacionales para el Congreso. Se preveía que estas elecciones iban a ser muy reñidas, y tenían una importancia crucial puesto que determinaban indirectamente la elección presidencial. La huelga, que afectó más o menos a dos millones de niños en edad escolar, tenía claras repercusiones políticas”<sup>72</sup>. Para Urrutia, esos desarrollos constituían,

... en realidad una crítica velada a la coalición política que estaba en el poder, y el 22 de marzo los maestros organizaron manifestaciones en todas las ciudades importantes del país, y en Pasto invadieron la Gobernación y destruyeron algunos muebles. Estas manifestaciones constituían un terreno abonado para agitadores, pero afortunadamente no pasó nada. Pero el 23 de marzo los maestros dieron un *ultimátum* al Gobierno, y lo hicieron responsable de cualquier crisis que pudiese ocurrir en el país de ahí en adelante. A continuación comenzaron a organizar una huelga cívica nacional contra el Gobierno. El 25, agitadores jóvenes y desempleados apedrearon varios edificios de Bogotá y saquearon algunos almacenes. Aunque los maestros no tomaron parte en el vandalismo, como lo admitió una de las víctimas, según *El Tiempo* era claro que “al amparo de un movimiento aparentemente sereno como el de los maestros se cueñan los agitadores en busca de pescar en río revuelto para sus proditorios fines”. La agitación callejera presionó claramente al Gobierno para efectuar un acuerdo con los trabajadores. En efecto, se creó un nuevo impuesto para financiar los salarios más elevados que pedían los maestros<sup>73</sup>.

Algo similar ocurre en otros sectores como es por ejemplo el de transportadores, cuyos trabajadores, sin tener contratos directos con el Estado, ni pertenecer a un solo dueño, se les arreglan para actuar en consecuencia<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 164-165. El procedimiento tradicional del sector transportador de Colombia, utilizando como táctica la huelga de buses en Bogotá ocurre por ejemplo en octubre de 1965. “Una determinación legal había elevado el pago de los obreros que trabajaran los domingos, y los propietarios de buses, que operan con una tarifa regulada por el Gobierno, sostenían que no podían cubrir el alza de salarios a menos que se les permitiera aumentar las tarifas en los buses. Choferes y propietarios se unieron entonces para efectuar un paro,

Frente a las apreciaciones señaladas es interesante también destacar, como bien lo señala Escobar Uribe, que de alguna forma comparte las opiniones de Urrutia, que,

... la prohibición de la huelga en los llamados servicios públicos es completamente obsoleta, pues en Colombia esas huelgas se realizan de hecho, como ha sido el caso de las huelgas en centros hospitalarios, las huelgas de maestros, de transportadores, de funcionarios de la Rama Jurisdiccional, etcétera. Las huelgas se suceden a pesar de la prohibición legal y sin que el Estado haya podido evitarlas, viéndose, por el contrario, constreñido a celebrar conferencias y a buscar soluciones para quienes técnicamente se han colocado al margen de la Ley<sup>75</sup>.

Este tipo de planteamientos podría llevar a pensar que la represión no es exactamente el mecanismo más eficiente para solucionar problemas de inconformidad social, así no sea fácil encontrar otro tipo de salidas. No obstante, ése no es el pensamiento del Congreso, que frente a la situación y ante la iniciativa del Gobierno expide la Ley 65 de 1967<sup>76</sup> que transfiere a las juntas directivas de las empresas la facultad de red denominar los empleados oficiales en empleados públicos, quedándoles en consecuencia de esa manera prohibida la presentación de pliegos de peticiones y de declaratoria de huelga. Adicionalmente, la Ley otorga facultades extraordinarias al Gobierno para reorganizar la Administración Pública, incluyendo la reclasificación de las escalas salariales.

La Ley concreta dos clases de trabajadores: los llamados funcionarios públicos vinculados a la Administración por un estatuto legal y reglamentario, y los denominados “trabajadores oficiales”, o sea, los vinculados por un contrato de trabajo. En

---

y para hacerlo efectivo apedrearon los taxis que salieron a las calles y regaron clavos en las principales vías. Puesto que Bogotá es una ciudad muy extendida geográficamente, y el número de carros *per cápita* es muy bajo, la huelga del transporte paralizó la ciudad por unas horas. Con gran visión, el gobierno de Guillermo León Valencia no hizo nada en relación a la huelga, excepto detener a los trabajadores sorprendidos cuando destrozaban propiedad o regaban clavos. Puesto que el transporte terrestre colombiano está atomizado, y no existen grandes compañías de transporte, los sindicatos de choferes son muy débiles, y existen sólo en nombre. Después de unos días de huelga, la gente se las arreglaba para ir a su trabajo y los conductores comenzaron a sentir hambre. Después de quince días, el uso de camiones militares para llevar gente al trabajo rompió la huelga y los sindicatos ordenaron a sus obreros regresar al trabajo. Poco después el Gobierno estableció un comité para estudiar las tarifas de transporte urbano, y con base en sus recomendaciones dio posteriormente un subsidio a los propietarios de buses, en vez de permitir la elevación de la tarifa, medida que se consideraba muy explosiva desde el punto de vista político”.

<sup>75</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*

<sup>76</sup> Ley 65 de 1967 (por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la Administración Fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una Comisión Constitucional permanente en las Cámaras Legislativas).

la Administración Central y en los establecimientos públicos, la regla general es la de que la vinculación sea estatutaria, es decir, la de que sólo haya empleados públicos, con la excepción, respecto de los últimos organismos citados, de que sus estatutos pueden señalar algunas zonas de trabajo donde haya contrato de trabajo.

El Artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo hace la distinción entre los dos sindicatos, sobre todo en relación con sus funciones. El grupo de sindicatos de funcionarios públicos no tiene más que una función de asesoría y de aglutinamiento de sus trabajadores para ciertos fines precisos, pero que en el terreno combativo del sindicalismo no tiene nada que hacer porque la celebración de convenciones colectivas, no se concede a dichos funcionarios. Éstos tienen sus atribuciones señaladas en las leyes y sus asignaciones son señaladas por el Congreso Nacional o por el Gobierno, según la Reforma Constitucional de 1968... las funciones son sólo técnicas y de petición<sup>77</sup>.

En cuanto al segundo extremo de la subdivisión, que comprende personas vinculadas por contrato de trabajo, es decir que trabajan en actividades de obras públicas, en institutos descentralizados, etcétera, sí pueden formar asociaciones e ir a un conflicto colectivo y presentar sus pliegos de peticiones como cualquier sindicato. Pero tienen un punto en común con los de funcionarios públicos, y es que no pueden ir a la huelga; éstos los diferencia de los sindicatos de trabajadores privados. Este punto está desarrollado en el Artículo 416 del Código. La Constitución protege el derecho de huelga salvo en los servicios públicos (Artículo 18).

Como en muchos otros temas las opiniones respecto del alcance del Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo están divididas. Para González Charry, quien señala que en el gobierno de Lleras Restrepo aparece un elemento nuevo en la vida sindical del país, a saber, la insurgencia del sector asalariado público en la vida sindical y en el mundo económico<sup>78</sup>, con el Artículo se trata de poner un dique a la parálisis de los servicios públicos;

... aun en la empresa puramente privada se ha establecido en ocasiones el carácter de servicio público. Porque ya no son servicios públicos sólo los que presta el Estado, sino también algunos de los que prestan los particulares, como el transporte en general, porque se consideran esenciales para el servicio de la comunidad. En ambos casos se trata un servicio público y terminada la conciliación sin arreglo, las partes deben de ir al arbitraje. Tienen, pues, de común con los anteriores el que no pueden ir a la huelga. Para ellos es forzoso el arbitraje<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 411.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 241.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 413.

Y continúa,

... el sector oficial descentralizado venía gozando desde 1944 y 1945 del derecho de presentar pliego de peticiones y de celebrar convenciones colectivas de trabajo, por estimarse que sus servicios estaban vinculados por un contrato de trabajo; así se explican los casos de ferrocarriles, de comunicaciones, bancos, y otros sectores similares que ciertamente terminaban, por ministerio de la Ley, yendo a una solución arbitral cuando no era posible un arreglo conciliatorio, pero que de todas maneras estaban asistidos por el derecho de pedir y de discutir, que era lo que la nueva legislación no permitía en los llamados establecimientos públicos<sup>80</sup>.

En concepto de Moncayo y Rojas,

... a pesar del tratamiento dado a los trabajadores del sector oficial, se produjo una significativa revitalización de la lucha reivindicativa en los años 1969 y 1970. El ascenso porcentual de las huelgas con respecto al nivel de 1968 fue de 34,09 por ciento en 1969 y 45,45 por ciento en 1970; elevación que bien parece corresponder al aumento significativo de la conflictividad de los asalariados del sector servicios, donde se ubican precisamente buena parte de los trabajadores del Estado, pues, si se tiene como base 1968, las huelgas en dicho sector crecieron en un 30 por ciento durante 1969 y en 125 por ciento durante 1970, y pasaron a representar el 70,31 por ciento del total de las huelgas en 1970, cuando en 1968 apenas constituían el 45 por ciento. Entre los numerosos conflictos del sector estatal pueden mencionarse los movimientos de Colpuertos en 1969 y 1970; la huelga de los trabajadores de las empresas de servicios varios en Cali, en los hospitales universitarios de varias ciudades y del magisterio tanto de primaria como de secundaria en 1970<sup>81</sup>.

El Decreto 0939 de 1966, dos años más tarde junto con los decretos 2351 y 2352 de 1965, se convertían en la Ley 48 de 1968<sup>82</sup>. La Exposición de Motivos de dicho Proyecto de Ley señala que las modificaciones introducidas en la Ley se basan en los acuerdos cumplidos en el seno del Consejo Superior del Trabajo sobre la

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 243.

<sup>81</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 223.

<sup>82</sup> Ley 48 de 1968 (por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones).

mayor parte de los temas a que él se refiere, excepción hecha de la relacionada con la congelación trianual de las cesantías<sup>83</sup>. No obstante, cabe destacar que el Artículo 3º de la Ley 48 así mismo, modifica el Artículo 1º del Decreto Legislativo 0939 de 1966 en el sentido de establecer que en cualquier momento, antes de la huelga o dentro de los términos establecidos en el Decreto, *los trabajadores* podrán solicitar que las diferencias respecto de las cuales no se haya producido acuerdo entre las partes, contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores, como proyecto de convención colectiva o pacto colectivo de trabajo, sean sometidas al fallo de un tribunal de arbitramento obligatorio.

Casi simultáneamente con el estudio y aprobación de la Ley 48 de 1968, que da firmeza y refuerza la institución del tribunal arbitral como sustituto de la huelga, esto es desde finales de 1967, se venía construyendo jurisprudencialmente la tesis de los llamados “contrapliegos patronales”. Con ello se pretendía evitar que los trabajadores eludieran el régimen arbitral obligatorio, mediante el retiro de su pliego de peticiones, a fin de suscitar un nuevo movimiento huelguístico con posterioridad<sup>84</sup>. Contra ese sistema, los patronos obtuvieron de los órganos jurisdiccionales la consagración de la teoría de los “contrapliegos patronales”, conforme a la cual como la denuncia de la convención puede ser hecha tanto por los trabajadores como por el patrono, los mecanismos para decidir o solucionar el conflicto deben responder no solamente a las aspiraciones de los trabajadores contenidas en un pliego de peticiones, sino a las de los patronos formuladas en los “contrapliegos”, o sea en la respuesta que los patronos dan a las pretensiones reivindicativas

<sup>83</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 48 de 1968 (por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones). Anales del Congreso de la República, p. 167.

<sup>84</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 221. “Las convenciones colectivas poseen un lapso de vigencia fijado en la propia convención, o términos presuntivos sucesivos de vigencia de seis (6) meses. A la expiración de ese lapso convencional o presuntivo, la convención continúa rigiendo por términos presuntivos sucesivos de seis (6) meses, a no ser que los trabajadores o el patrono, o ambas partes manifiesten su deseo de dar por terminada la convención dentro de los sesenta (60) días anteriores a su vencimiento (institución conocida como: denuncia de la convención). Denunciada una convención, se inicia un conflicto colectivo conducente al establecimiento de nuevas condiciones laborales, mediante la suscripción de una nueva convención. Mientras esto ocurre la convención anterior continúa rigiendo (Decreto 0616 de 1954). Sucedió entonces, que los trabajadores que habían denunciado una convención y formulado el correspondiente pliego de peticiones para renovar el régimen de condiciones de trabajo, cumplían todas las etapas del conflicto, es decir, arreglo directo, conciliación y huelga, y una vez sometidos al régimen arbitral obligatorio, por decisión del Ministerio del Trabajo una vez transcurridos más de cuarenta y tres (43) días después de la declaratoria de huelga, decidían retirar el pliego de peticiones para impedir el fallo arbitral que podía ser contrario a sus intereses y que coercitivamente pondría fin al conflicto. Al retirar el pliego aceptaban continuar bajo las reglas de la convención anterior durante el término presuntivo de seis (6) meses, y concluido éste volvían a suscitar el conflicto, pudiendo acudir, una vez más, a la huelga. Era, por consiguiente, un sistema que permitía sustraerse al tribunal arbitral para evitar los efectos lesivos de su fallo y para impedir la ruptura de la lucha reivindicativa”.

de los trabajadores. De esta manera, si los trabajadores retiran su pliego para impedir el funcionamiento del tribunal arbitral, éste debe continuar funcionando para resolver el conflicto y dar respuesta a las aspiraciones patronales contenidas en el “contrapligo”<sup>85</sup>.

La demanda que propicia el fallo señalado es la instaurada en contra del numeral 2 del Artículo 3º de la Ley 48 de 1968<sup>86</sup>, en la que el demandante considera que la norma elimina el derecho de la parte patronal a participar en la negociación colectiva y a obtener una modificación en su favor de las condiciones económicas pactadas con sus trabajadores en una convención o en un pacto colectivo anteriores. De acuerdo con tal criterio resultaría que lo que se pretendió fue reducir el conflicto colectivo al solo pliego de peticiones de los trabajadores, aun existiendo denuncia concreta de la convención por el patrono, de forma que los árbitros fallarían únicamente con base en aquel pliego, sin tener en cuenta la denuncia patronal como fundamento también de la decisión del conflicto.

En concepto de la Corte, en esas circunstancias “el patrono carece de medios para obtener la terminación o la modificación de las cláusulas que resultan demasiado gravosas”. La Corporación señala que,

... conceder a los proletarios esta protección especial no puede implicar el menoscabo de los derechos elementales de los patronos o empresarios, uno de los cuales es el de que no asuman carácter de irredimibles las obligaciones que contraen con sus trabajadores. La protección de una clase social para equilibrar su posición de inferioridad ante la otra no significa el actuar en contra de ésta, pues la Constitución no puede interpretarse en el sentido de que estatuye normas contra uno de los estamentos sociales básicos de la organización económica existente en el país<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 221.

<sup>86</sup> Artículo 3º: “Los decretos legislativos 2351 y 2352 de 1965 y el 0939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes: en cualquier momento, antes de la declaración de huelga o durante el término a que se refiere el Artículo 1º del Decreto Legislativo 0939 de 1966, el sindicato o sindicatos a que están afiliados más de la mitad de los trabajadores, o en defecto de éstos, los trabajadores, en asamblea general, podrán solicitar que las diferencias precisas respecto de las cuales no se haya producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo de conciliación, contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo, sean sometidas al fallo de un tribunal de arbitramento obligatorio constituido en la forma que se determina más adelante. El Ministro de Trabajo, de oficio o a solicitud del sindicato o sindicatos, o en defecto de éstos, de los trabajadores, en asamblea general, someterá a votación de la totalidad de los trabajadores de la empresa si desean o no sujetar las mencionadas diferencias a fallo arbitral, y si la mayoría absoluta de ellos optare por lo primero, no se suspenderá el trabajo o se reanudarán dentro del término máximo de tres (3) días hábiles si se hallare suspendido, y se convocará dentro de los dos (2) días hábiles siguientes el tribunal de arbitramento obligatorio llamado a proferir dicho fallo”.

<sup>87</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 12 de junio de 1970.

La tesis jurisprudencial recibe plena confirmación, al decidir la Corte Suprema de Justicia *que era inconstitucional la parte del numeral 2 del Artículo 3º de la Ley 48 de 1968, en cuanto dispone que el fallo arbitral sólo debe versar sobre las diferencias contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores, por estimar, precisamente, que la función del tribunal debe recaer tanto sobre las peticiones de los trabajadores como sobre las de los patronos*. El significado de esta decisión por sus enormes implicaciones despierta en ese entonces una aguda controversia<sup>88</sup>.

Según Moncayo y Rojas, la Corte Suprema,

... dando fehacientes muestras del conocimiento de la importancia política de la medida legislativa y de su potencial utilidad para el control de la lucha de clases, evadió la confrontación lógica de la norma acusada con los preceptos constitucionales y, apoyándose en razones de connotación extrajurídica, validó plenamente el Artículo demandado de la Ley 48 de 1968, declarado constitucional<sup>89</sup>.

Consideró la Corte que “una cosa es la garantía de un derecho y otra su reglamentación. Aquélla, decía, es la consagración y ésta consiste en la fijación de los límites para su ejercicio; dentro de estos límites está el negar su ejercicio cuando es contrario al bien común o al orden público”<sup>90</sup>. Para la Corte la circunstancia de que una huelga comprometa la economía nacional es una razón superior de interés público que implica sacrificar el derecho de huelga.

En opinión de los autores,

... la Corte tuvo que “hilar muy delgado y con exceso de sutileza”, como lo expresó en su Salvamento de Voto quien sería posteriormente Ministro de Justicia de la administración López Michelsen. La Sentencia de la Corte es de tal carácter patronal que los magistrados que no compartieron las tesis y que salvaron su voto, expresaron que con ella “el Tribunal de Arbitramento podrá inclusive, prescindir de todas las prestaciones extralegales logradas y sólo dejar al empresario la obligación de pagar el mínimo establecido en el Código”<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 121.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 122.

Así mismo, en concepto de Silva Romero “con esta jurisprudencia se frustraban los intentos de la acción obrera de enfrentarse al régimen arbitral”<sup>92</sup>. Y continúa: la Corte Suprema de Justicia “le da a la denuncia del patrono el efecto, no sólo de manifestar su voluntad de querer terminarla (la convención colectiva), sino la de que sus pretensiones integren también el conflicto colectivo, debiendo los negociadores y en su defecto los árbitros pronunciarse sobre lo pedido en ella”. En definitiva termina la Corte transformada en legisladora “pues la Ley sólo les permite la presentación de pliegos a los trabajadores y ella crea la figura de los ‘contrapliegos’ recurriendo a la hermenéutica”<sup>93</sup>.

Escobar Uribe tiene una visión diferente:

... la experiencia indica que en Colombia el planteamiento y desarrollo legal de los conflictos de intereses surge casi siempre de la iniciativa de los trabajadores, estén o no sindicalizados, por la simple razón de ser ellos los más desfavorablemente afectados por el sistema de producción imperante. Es por ello por lo que nuestro ordenamiento legal en materia laboral siempre ha regulado lo concerniente a los conflictos colectivos de trabajo como si en ellos la principal –si no la única– parte activa en estos conflictos fueran los asalariados. Sin embargo, y como lo anota Guillermo Camacho Henríquez, “el análisis de la realidad social nos indica que tanto capitalistas como trabajadores tienen en nuestro sistema y organización social sus propios intereses y aspiraciones, que pretenden no sólo mantener sino incrementar a costa o en detrimento de la otra parte. Existe, debe decirse, una oposición entre el capital y el trabajo en el seno de la empresa. Esta situación es la fuente genérica de los conflictos de intereses”<sup>94</sup>.

Y el analista continúa: “quizá reconociendo esa realidad, la jurisprudencia nacional ha dicho que los conflictos que tiendan a crear condiciones de trabajo sólo pueden ser planteados por los trabajadores. Pero los que buscan la modificación de las ya existentes, pueden serlo por ellos o por los patronos”<sup>95</sup>.

Silva Romero señala así mismo que en este período de la década de los setenta, no habrá grandes reformas legales al derecho laboral colectivo y el país de las clases

<sup>92</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Flujos y reflujos: Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, tercera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2005, p. 535.

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 170-172.

<sup>94</sup> ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Óp. cit.*, p. 247.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

gobernantes se adapta a que sea mediante la jurisprudencia que se desmonten los derechos convencionales de los trabajadores. La Corte Suprema de Justicia se posesiona de este nuevo papel y sin interesarle el rumbo social, adopta criterios tales como que: los árbitros no pueden decretar la retroactividad salarial entre la fecha en que expiden el laudo y el día en que se venció la convención colectiva; los árbitros no pueden crear nuevas prestaciones sociales:

... sobre estos particulares conviene reiterar la jurisprudencia de la Sala según la cual el tribunal de arbitraje obligatorio puede aumentar las prestaciones extralegales que ya se hallen establecidas por convención o laudo anterior, pero no crearlas u ordenarlas por primera vez, contra la voluntad obligada o al margen de la misma... los árbitros sólo pueden decretar incrementos económicos en salarios y prestaciones, reduciendo los conflictos de interés únicamente a las peticiones monetarias, siendo todas las demás peticiones “aspectos jurídicos” del pliego; pero los árbitros sí pueden desmejorar las convenciones colectivas no solamente en los aspectos estrictamente monetarios, sino en otros derechos como estabilidad, pensiones, cesantías, etcétera<sup>96</sup>.

Ostau de Lafont a raíz de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia mencionadas señala que,

... un discurso de gran importancia en ese momento es el jurisprudencial, que en contra de las normas laborales y a partir de su interpretación, toma partido en beneficio de los empleadores... De tal manera, se inicia una contrarreforma laboral, pero ahora por vía jurisprudencial, que convierte a los tribunales de arbitramento en la manera de desaparecer los derechos extralegales de los trabajadores, cuando se acerca el vencimiento de la convención<sup>97</sup>.

En lo que hace relación a los derechos individuales, cabe destacar que en 1966, el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales tan sólo tenía a su cargo la prestación de servicios de salud –enfermedad general y maternidad–, el cual había sido asumido desde 1949 sin que se hubiesen regulado adecuadamente las condiciones para tener acceso al derecho. Dicho seguro, desde 1950, ya contaba con un déficit

<sup>96</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 183-184.

<sup>97</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, tomado de Sentencia del 30 de octubre de 1967, Corte Suprema de Justicia, p. 283.

de 44 por ciento<sup>98</sup>. La razón por la cual dicha entidad sólo asumió el seguro de salud estuvo en la “desconfianza que a los ojos de la ANDI producía el funcionamiento del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales”<sup>99</sup>.

De acuerdo con Rodríguez Salazar, “las limitaciones al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, ICSS, no contribuyeron a crear un ambiente favorable a la iniciación de labores de los seguros económicos. El déficit financiero en los riesgos de enfermedad no profesional y maternidad, debido al no pago de la cuota estatal le creó oposición en la opinión pública”<sup>100</sup>. Como puede observarse en el cuadro, en promedio el Gobierno tan sólo aportó el 36 por ciento de lo que efectivamente debía sufragar. En algunos años, como en 1965, el déficit alcanzó el 82,3 por ciento; el mayor nivel de participación tuvo lugar en 1961, cuando el Gobierno giró el 71,2 por ciento de los dineros correspondientes a su cuota<sup>101</sup>.

El seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, ATEP, tan sólo es asumido en 1964, y en 1966, el Decreto 3041<sup>102</sup> reglamenta los seguros económicos de invalidez, vejez y muerte establecidos en la Ley 90 de 1946<sup>103</sup>, decisión de gran trascendencia, así ésta se hubiese adoptado con veinte años de retraso.

<sup>98</sup> “El Instituto de los Seguros Sociales ante la cirugía más crítica de su vida”, entrevista concedida por Gilberto Quinche Toro al diario *El País*.

<sup>99</sup> RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar y LE BONNIEC, Yves. *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 250.

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar, ARÉVALO, Decsi, et ál. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia, 1987, pp. 131-132.

<sup>101</sup>

Déficit de los aportes del Estado  
1958-1966

Año	Cuota estatal (\$)	Valor realmente cancelado (4)	Déficit estatal (%)
1958	21.683.887	9.018.135	58,5
1959	25.443.442	8.818.977	65,4
1960	30.342.007	12.635.977	58,4
1961	36.427.161	25.956.953	28,8
1962	45.968.155	22.829.330	50,4
1963	67.638.381	16.149.960	76,2
1964	78.883.959	16.150.040	79,6
1965	93.338.545	16.600.000	82,3
1966	117.550.389	29.400.000	75

Fuente: ACOSTA BORRERO, Roberto. “Respuesta a unos interrogantes”, texto de la carta del Director General del Instituto de los Seguros Sociales al cuestionario del diario *El Tiempo*, Bogotá, agosto 17 de 1972, p. 5.

<sup>102</sup> Decreto 3041 de 1966 (por el cual se aprueba el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte).

<sup>103</sup> Ley 90 de 1946 (por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales).

El Decreto 3041 establece una cotización de 6 por ciento a ser incrementada cada cinco años hasta llegar a 20 por ciento en 1985. Como quiera que dicha cotización, según lo estipulado en la Ley 90 de 1946, debía ser tripartita, se reglamenta en tres puntos porcentuales a cargo del patrono, 1,5 por ciento a cargo del empleado y 1,5 por ciento a cargo del Gobierno. Sobra decir que el Gobierno nunca cumplió adecuadamente con su aporte y el reajuste de la cotización sólo se realiza por primera vez quince años más tarde, cuando mediante el Decreto 2879 de 1985<sup>104</sup> ésta queda fijada en 6,5 por ciento –4,33 puntos porcentuales a cargo del empleador y 2,17 puntos porcentuales a cargo del trabajador–.

En consecuencia, durante los veinte años transcurridos desde la expedición del Decreto 4225 de 1948<sup>105</sup>, la responsabilidad de atender los derechos pensionales queda a cargo de las empresas, las cuales, además, nunca crean las reservas requeridas para atender los correspondientes cargos futuros, ni el Gobierno hace nada para que las creen hasta bien entrada la década de los ochenta<sup>106</sup>. De ahí que con el tiempo estas obligaciones se tornen impagables.

Pero, adicional al problema financiero que ya de por sí se había creado con esa situación, se le suma otro, cual es que el Gobierno autoriza invertir las reservas pensionales del Instituto de los Seguros Sociales en la financiación de vivienda –canalizada a través del BCH– y en la industria –a través del IFI– con la mala fortuna de que dichos recursos, a pesar de ser utilizados para el otorgamiento de créditos a tasas inferiores a las del mercado, con el tiempo se tornan irrecuperables.

En lo que hace referencia al ingreso disponible de los trabajadores, cabe destacar que para ese entonces la alternativa de ajustar los salarios mínimos no parecía

<sup>104</sup> Decreto 2879 de 1985 (por el cual se aprueba el Acuerdo No. 029 del 26 de septiembre de 1985, emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios).

<sup>105</sup> Decreto 4225 de 1948 (por el cual se aprueban los estatutos del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales).

<sup>106</sup> “Tal vez lo que más conmoción causó en la opinión pública fue una comunicación de la Superintendencia Bancaria –auditor del Instituto– en la cual se negaba a refrendar los balances ‘por cuanto muestran saldos inexactos’. Frente a esta situación, de relativo desorden, en una conferencia realizada por la ANDI se llegó a la conclusión de dirigirse al Gobierno Nacional para pedir (con respecto al ICSS): que no se dicten medidas que impliquen nuevas erogaciones. Que en consecuencia, no se asuman nuevos riesgos ni se establezcan nuevas cajas seccionales, mientras no se hagan estudios financieros que demuestren la posibilidad de emprender ampliaciones del Instituto sin incrementar los ya elevados aportes. Que se restablezca la facultad otorgada por la Ley 90 de 1946, para que las empresas puedan asumir directamente los riesgos que cubre el Seguro, prestando las requeridas garantías...”. Tomado de RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar, ARÉVALO, Decsi, *et ál. Óp. cit.*, pp. 79-80. “... Más adelante en el texto de la declaración se señala cómo una de las preocupaciones de los gremios hacia referencia a la incapacidad del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales para administrar los seguros económicos: ‘Precisamente se adujo esta razón como fundamental, al tratar de quebrantar la unificación de los servicios de la seguridad social proponiendo la creación de la Caja Colombiana de Pensiones, por medio de un proyecto de ley que fue presentado al Congreso Nacional... Tal Proyecto contemplaba la administración por una entidad de carácter privado del seguro social obligatorio en la relativo a pensiones que por mandato legal corresponde al Instituto...’”. *Ibidem*, p. 138.

viable dado el problema inflacionario y cambiario desatado en 1962 por cuenta de su incremento. De ahí que el Gobierno opte por otra alternativa cual es hacerse responsable de gastos que estaban a cargo de empresas y trabajadores. Es así como dentro del marco de la Reforma Constitucional presentada al Congreso por Lleras Restrepo, éste aprueba destinar el 13 por ciento –porcentaje que aumentaría hasta 15 por ciento en 1975 y de ahí en adelante hasta un tope de 25 por ciento– de los *ingresos ordinarios* de la nación a la financiación de la educación y la salud. Así mismo, la Ley 33 de 1968, complementaria del Acto Legislativo No. 1 de 1968, ordena el traslado a los entes territoriales del 10 por ciento del producto del Impuesto a las Ventas, porcentaje que se debería incrementar a 20 por ciento a partir de 1970 y a 30 por ciento a partir de 1971. Esta decisión reviste particular trascendencia en razón a que establece mecanismos de financiamiento para la protección social a cargo del Gobierno, situación que en parte descarga obligaciones que habían sido asumidas, hasta ese entonces por lo menos a nivel teórico, por las empresas, al tiempo que se da inicio a un proceso, aunque tímido, de descentralización del país. Cabe destacar que para 1965 el Gobierno sólo destinaba a gasto social el 2,3 por ciento del PIB y que la participación del ingreso de los trabajadores en el PIB era inferior a 40 por ciento.

Adicionalmente, aunque es evidente que la política orientada a mejorar las prestaciones de los trabajadores asociadas al contrato de trabajo por la vía legal también estaba agotada, el Congreso crea, por una parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Ley 75 de 1968<sup>107</sup>) que implica una sobretasa adicional de 1 por ciento a la nómina y, por otra, el Fondo Nacional de Ahorro con la obligación de responder por el manejo de las cesantías de los trabajadores al servicio del Estado. Sobre los saldos de esas cesantías a favor de los trabajadores, la Ley introduce el reconocimiento de 9 por ciento de tasa de interés y los recursos así obtenidos se destinan a la financiación de vivienda de los servidores del Estado (Decreto 3118 de 1968<sup>108</sup>).

Cabe destacar como un hecho de especial trascendencia que con las herramientas institucionales introducidas, en particular durante la administración Lleras Restrepo, el Ejecutivo queda dotado por los siguientes veinte años para enfrentar los conflictos laborales, por lo que no se producen cambios significativos adicionales en la legislación laboral entre esa fecha y 1990 cuando tanto el modelo

<sup>107</sup> Ley 75 de 1968 (por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

<sup>108</sup> Decreto 3118 de 1968 (por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantías de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, reorganizado por la Ley 432 de 1998).

de desarrollo económico como el político vigente hacen crisis por lo que es preciso replantear las reglas de juego.

El gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) sucede al de Lleras Restrepo en medio de una elección ampliamente cuestionada por el escaso margen de triunfo frente a Rojas Pinilla, pese a que todavía estaba vigente el Frente Nacional. González Charry señala que al igual que “durante los gobiernos que le antecedieron, el Gobierno se empeña en la tarea de reforzar la negociación colectiva, de encarrilar el movimiento sindical por cauces legales”<sup>109</sup>. No obstante continúa enfrentando las mismas características en la lucha del movimiento sindical, en su empeño por cometer excesos y por salirse de los márgenes legales y, por consiguiente, el Gobierno se ve obligado a llamar la atención sobre el particular, en términos similares a los que habían venido siendo utilizados por todos los presidentes demócratas anteriores.

Dentro de ese marco de referencia, Pastrana retoma la senda de introducir restricciones adicionales a los derechos colectivos de los trabajadores. El Decreto 0276 de 1971<sup>110</sup> —expedido con base en facultades de estado de sitio— posibilita al Ministro de Trabajo para que por razones de orden público, y aun en etapa de pre huelga, pueda convocar tribunales de arbitramento obligatorios para dirimir los conflictos. La norma vigente hasta entonces incluía esa autorización sólo cuarenta y tres días después de declarada la huelga o cuando el movimiento afectara gravemente la economía nacional. En opinión de Moncayo y Rojas “esta nueva negación del derecho de huelga, que desbordaba claramente las facultades presidenciales en época de estado de sitio, fue validada también por la Corte Suprema de Justicia que declaró constitucional el Decreto”<sup>111</sup>.

En concepto de González Charry, en el gobierno de Pastrana se hace patente

... un vicio en la interpretación de la legislación sobre negociaciones colectivas, que fue utilizado por muchos empresarios para distorsionar la negociación colectiva y que consistió en la celebración de “pactos colectivos” donde ya había convenciones, con el solo objeto de desmoralizar y desorganizar los sindicatos correspondientes<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 248.

<sup>110</sup> Decreto 0276 de 1971 (por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público).

<sup>111</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 225.

<sup>112</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 249. “La diferencia entre la convención colectiva y el pacto colectivo radica en que mientras que la primera sólo puede celebrarse entre sindicatos, los pactos sólo pueden celebrarse entre grupos no sindicalizados y empresarios. Las dos modalidades de contratación se establecieron en aras de la libertad de asociación, con el objeto de no cerrar la puerta a celebración de contratos colectivos para aquellos grupos que no quisieran sindicalizarse. Su propósito no era que con ellas se anarquizaran los sistemas de trabajo”.

Esta situación da pie para un ambiente de conflictividad adicional entre la zona empresarial y los sindicatos, “pues éstos se resistían, y con toda razón, a que se les interfiriera su derecho a representar a los asociados y a celebrar convenciones colectivas que ampararan a todos los trabajadores afectados”<sup>113</sup>. De ahí el Gobierno expide el Decreto 0671 de 1972<sup>114</sup> en virtud del cual prohíbe la celebración de pactos colectivos en las empresas donde se hubieren firmado o se firmaren convenciones con sindicatos cuyos afiliados excedieran de la tercera parte del total de trabajadores.

Para Moncayo y Rojas este Decreto se dicta para evitar el desbordamiento extrajurídico de la lucha reivindicativa, y de la conveniencia de introducirle racionalidad a las condiciones laborales dentro de cada empresa impidiendo la coexistencia de regímenes diferentes (convenciones y pactos)<sup>115</sup>.

Posteriormente, mediante Decreto 2487 de 1973<sup>116</sup> el Gobierno quiso hacer más rígida la prohibición, estableciendo que en toda empresa donde existiera un sindicato sólo podían suscribirse convenciones colectivas. No obstante, “este último Decreto fue anulado por el Consejo de Estado en noviembre de 1974”<sup>117</sup>.

Una característica importante de la lucha reivindicativa en este período es la continuidad de la importancia de la combatividad de los trabajadores del sector servicios. Ésta llega a tal punto que agrupadas las huelgas de los años 1970 y 1973, los conflictos de ese sector participan en el 55,85 por ciento frente a sólo el 31,08 por ciento del sector manufacturero<sup>118</sup>.

De otra parte, en términos de los derechos individuales de los trabajadores, la Ley 56 de 1973<sup>119</sup> recorta el alcance del subsidio familiar al canalizarlo exclusivamente a los trabajadores cuya remuneración mensual no exceda de seis salarios mínimos legales.

Para 1970 la población colombiana alcanza 22,5 millones y se ha invertido la relación entre la población urbana-rural: 57 por ciento urbana, 43 por ciento rural. La participación de la producción agropecuaria ha caído a 25 por ciento del PIB, la industrial ha aumentado hasta alcanzar 21,5 por ciento y la de servicios a 18,9 por

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 250.

<sup>114</sup> Decreto 0671 de 1972 (por el cual se reglamentan los artículos 38 del Decreto 2351 de 1965 y 481 del Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>115</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 226.

<sup>116</sup> Decreto 2487 de 1973 (por el cual se reglamentan, el Artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo y 1º del Decreto Legislativo 0904 de 1951).

<sup>117</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 226.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>119</sup> Ley 56 de 1973 (por la cual se dictan algunas disposiciones sobre subsidio familiar).

ciento, al tiempo que el comercio global como proporción del PIB, a pesar de que se ha aumentado hasta alcanzar 27,8 por ciento, continúa siendo bastante baja.

En esa época, pese a los intentos del Gobierno por reajustar el salario mínimo real—entre los cuales está el ya señalado de 1963 que rápidamente es erosionado por la inflación y los de los años subsiguientes a 1968—éstos caen un 9 por ciento frente a 1956. Ello no obsta para que, a pesar del aumento en el desempleo que llega a 10,4 por ciento, el resto de salarios reales de la economía crezca por encima de la inflación: los de los obreros de la construcción lo hacen en un 1,6 por ciento promedio anual, los de la industria en 4,4 por ciento anual y los de servicios del Gobierno en un 1,3 por ciento anual. Cabe destacar así mismo que el sobrecosto adicionado a la nómina frente a 1957 ya alcanza un 66 por ciento, para un total de 142 por ciento frente a comienzos de siglo<sup>120</sup>.

Producto de los cambios que se vienen produciendo, la distribución del valor agregado entre capital y trabajo pasa de estar en 36 por ciento a favor de los asalariados y en 64 por ciento a favor del capital en 1958, a 42 por ciento y 58 por ciento, respectivamente en 1970, señalando la recomposición a favor del trabajo que se da en la asignación de recursos de la economía durante ese período.

En opinión de González Charry,

... la conclusión final de todo este período de dieciséis años denominado el Frente Nacional, es que durante él se acusa una notable recuperación del movimiento sindical; que éste, que venía desorganizado, anarquizado y desilusionado de diez años largos de estado de sitio, comienza a encarrilarse nuevamente por las vías legales, en medio de grandes dificultades, y aun de excesos que todos los presidentes se vieron obligados a frenar en su hora, para lograr mejor apoyo ciudadano y el de los propios organismos del Estado para las peticiones y reivindicaciones obreras<sup>121</sup>.

La proporción de los trabajadores sindicalizados se sitúa en un 16 por ciento sobre un total aproximado de 6.500.000 que integran la población laboral. No obstante, comenta que “hay, pues, un vacío sindical muy grande que es preciso explorar en sus causas”<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> Ver anexo 3.2 “Costo de las prestaciones sociales asociado al salario originado por las normas laborales 1900-2007”.

<sup>121</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 252.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 256.

## Años 1974 a 1989

Alfonso López Michelsen (1974-1978) inicia su administración con el claro propósito de institucionalizar políticas encaminadas a defender los intereses de la clase trabajadora. Es así como entre las primeras medidas que adopta se destacan tres, además de haber nombrado a una líder sindical, María Elena de Crovo, como Ministra de Trabajo: la primera, consiste en la convocatoria a una conferencia tripartita –Gobierno, gremios empresariales y las dos centrales sindicales: UTC y CTC–, cuyos propósitos eran, de una parte, discutir la posibilidad de acudir a la emergencia económica y, de otra, fijar el salario mínimo, después de varios años de continuo deterioro en su poder adquisitivo<sup>123</sup>. Dado que no hubo acuerdo sobre el salario mínimo, éste es determinado por Decreto, a semejanza de lo que ocurriría en 1975 y 1976<sup>124</sup>.

La segunda medida consiste en el otorgamiento de personería jurídica a una central de trabajadores de origen comunista, la Confederación Sindical de Trabajadores Colombianos, CSTC, personería que se venía gestionando de tiempo atrás ante los distintos gobiernos, sin que hubiese sido posible obtenerla. Meses después, se le reconoce personería jurídica también a la Confederación General del Trabajo, CGT, “que agrupaba sindicatos demócrata-cristianos y de izquierda”<sup>125</sup>.

La tercera medida consiste en que el Gobierno ciñéndose a la letra del Código, establece que la convocatoria de arbitramento a los cuarenta días de haber decretado la huelga se hace a solicitud de los trabajadores, solos o con los patronos, o cuando no se trate de servicios públicos, pero “no había lugar a que se convocara forzosamente arbitramento a los cuarenta días, como si el Código del Trabajo sostuviera tal doctrina”<sup>126</sup>. Hasta el 7 de agosto de 1974, la doctrina prevaleciente en el Ministerio de Trabajo, era la de que después de cuarenta días de huelga se hacía obligatorio el arbitramento que prevé el Código del Trabajo y entonces los patronos sólo tenían que hacer sino un cálculo: dentro de cuarenta días tenemos arbitramento, preparemos los inventarios, los *stocks* de los artículos para resistir esos cuarenta días, y después es cuestión de echar lápiz a ver qué es lo que más nos conviene; si resistir cuarenta días o acogernos al arbitramento<sup>127</sup>.

De otra parte,

<sup>123</sup> LÓPEZ RESTREPO, Andrés. “Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 226.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>126</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 268.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

... los patronos logran variar la ininterrumpida jurisprudencia en materia de las facultades atribuidas legalmente a árbitros, conforme a la cual estaban capacitados para resolver los conflictos económicos o de intereses, mediante la modificación de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo existentes o mediante la modificación de nuevas condiciones. En efecto, la jurisprudencia introduce la regresiva tesis de que los tribunales de arbitramento, al fallar sobre conflictos económicos o de intereses sometidos a su consideración pueden aumentar las prestaciones que se hallan establecidas, por convención o laudo anterior, pero no crearlas u ordenarlas por primera vez<sup>128</sup>.

Moncayo y Rojas señalan que,

... esta jurisprudencia hacía de los fallos arbitrales no solamente un instrumento para evitar las eventuales consecuencias de la utilización del derecho de huelga, que era la finalidad que había determinado su institucionalización, sino que iba más allá y recortaba las posibilidades reivindicativas, limitando las pretensiones obreras a la modificación o reforma de las condiciones existentes y prohibiendo toda aspiración de establecer derechos y prestaciones nuevas<sup>129</sup>.

No obstante, desde 1964 la Corte Suprema de Justicia había adoptado el criterio, con fundamento en el Decreto 0616 de ese año, de que el laudo arbitral podía regular las condiciones de trabajo en el lapso transcurrido entre la terminación de la convención denunciada y la emisión del fallo arbitral, tesis ésta que permitía entender incorporadas a los contratos de trabajo, desde la fecha de terminación de la convención anterior, las nuevas condiciones ordenadas por el laudo. No obstante, a partir del 12 de noviembre de 1974, se da un viraje jurisprudencial en esta materia, desconociendo la tesis anterior sobre retrospectividad de los laudos, y planteando en consecuencia, que las condiciones de trabajo, fijadas por el fallo arbitral sólo podían regir a partir de su pronunciamiento, y que durante el lapso entre la terminación de la convención anterior y el fallo continuaban rigiendo las condiciones que habían sido precisamente rechazadas por los trabajadores, al denunciar la convención<sup>130</sup>.

Este tipo de situaciones reflejan claramente las expuestas por Klare, comentadas al inicio de este trabajo, respecto de los sesgos antisindicales incorporados en las normas y en las decisiones de los jueces.

<sup>128</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 228.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

Así mismo, a los pocos meses de posesionado López Michelsen en la Presidencia estallan diversos movimientos laborales, entre los que se destacan el del sector bancario y el de los maestros de primaria y secundaria<sup>131</sup>. Dentro de los desórdenes acaecidos en esa época, uno particularmente perturbador fue el del sindicato del Instituto de Seguros Sociales que se fue a la huelga, no ya para lograr sus reivindicaciones sociales, sino para enfrentarse al Gobierno —6 de septiembre de 1976—. Un poco antes, el Gobierno había expedido el nuevo estatuto del personal del Instituto de Seguros Sociales, en desarrollo de las reformas administrativas de 1968, en el cual la mayor parte de los servidores del Instituto quedaban catalogados como “empleados públicos”, es decir, fuera del contrato de trabajo. Decretada la huelga, el Gobierno la declara ilegal el mismo día, suspende varias personerías jurídicas y establece el estado de sitio (Decreto Legislativo 2131 de 1976). En los considerandos de dicho Decreto se anota:

... un paro inconstitucional en el ISS que abarca los servicios médicos, paramédicos y complementarios y que el paro se ha extendido a otras entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, lo cual no sólo ha perjudicado a los trabajadores afiliados a dicho Instituto, sino a la parte más numerosa y desprotegida de la población, que sólo puede recurrir a otros hospitales de asistencia pública.

Que dentro de los fines del paro está el de coaccionar a las autoridades para que las vías de hecho se abstengan de aplicar disposiciones legales, delito contemplado en el Código Penal.

Que diversos sindicatos de entidades estatales y descentralizadas han hecho pública su decisión de llevar a cabo un paro en solidaridad con el que ilegalmente se realiza en el Sistema Nacional de Salud.

Además, junto con los hechos anteriores han ocurrido otros como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra los ciudadanos reconocidos por la Constitución y las leyes y que son esenciales para el funcionamiento del orden democrático propio del Estado de Derecho.

En uso de las facultades de estado de sitio el Presidente expide el Decreto Legislativo 2132 de 1976<sup>132</sup> que faculta a los alcaldes para decretar el toque de queda, la ley seca y prohibir manifestaciones y reuniones públicas e impone la suspensión

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>132</sup> Decreto Legislativo 2132 de 1976 (por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional).

del empleo por no menos de seis meses a los empleados de carrera administrativa que inciten o participen en la huelga, suspende las normas concernientes a los derechos y garantías de dichas carreras, sin perjuicio de que ello también constituya causal de terminación del contrato y de la suspensión de la licencia profesional. En razón a que los desórdenes continuaban, el Decreto Legislativo 2195 de ese mismo año refuerza las medidas estableciendo sanciones penales y arrestos incommutables de hasta ciento ochenta días.

Por otra parte, a petición de los trabajadores, el Gobierno presenta a ratificación del Congreso los convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>133</sup>, los cuales fueron sancionados como las leyes 26<sup>134</sup> y 27 de 1976<sup>135</sup> las cuales tratan sobre la libertad de constituir organizaciones sin ningún tipo de restricción y sobre la libertad de asociación de todos los trabajadores y la aplicación de los principios de sindicalización y negociación colectiva. Esta norma, de ser aplicada, implicaba el fortalecimiento de derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, lo que no parecía fácil dada su beligerancia.

En consecuencia, frente a demandas de los trabajadores para hacer efectivas las leyes 26 y 27 de 1976, el Gobierno establece que las leyes que ratifican las convenciones internacionales tan sólo reconocen principios y que no son de obligatorio cumplimiento, obligaciones que adquieren vigencia sólo en la medida en que sean incorporadas en el ordenamiento jurídico interno<sup>136</sup>.

González Charry señala que “en la mayoría de los convenios y en todas las recomendaciones, se encuentran principalmente tesis, principios, orientaciones, y no cláusulas concretas de ejecución, como en un tratado de límites o en uno de carácter comercial”<sup>137</sup>. Por lo tanto considera que,

... es, pues, tarea del Legislador en cada caso, y en cada país, según su estructura constitucional, tomar las medidas necesarias, mediante los órganos competentes para que la legislación se adecúe al Convenio, bien derogando las

<sup>133</sup> Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 1949.

<sup>134</sup> Ley 26 de 1976 (por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1948. Convenio No. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación).

<sup>135</sup> Ley 27 de 1976 (por la cual se aprueba el Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado por la Conferencia General de la Organización, Ginebra, 1949).

<sup>136</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 448.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 451.

normas que aparezcan contrarias a aquellas tesis y principios, ora creándoles, si no existen, ya modificándolas, si preciso fuere<sup>138</sup>.

El mismo autor comenta frente a este *impasse* que,

... durante mucho tiempo había habido interpretaciones contradictorias sobre el alcance de los tratados internacionales que eran ratificados por Colombia. Pero la Corte Suprema de Justicia puso fin a la polémica en Sentencia del 20 de enero de 1972, dictada a propósito de disposiciones tomadas para el desarrollo parcialmente del Acuerdo de Cartagena... al afirmar que salvo casos excepcionales, la Ley aprobatoria del Convenio por sí misma no es sino un elemento del actor complejo que lo caracteriza y no es suficiente para que tenga poder derogatorio o modificatorio de la legislación, y entra, por su sola virtud, a regir relaciones y situaciones internas<sup>139</sup>.

En consecuencia, a pesar de las buenas intenciones en materia laboral, para las organizaciones de trabajadores, los gestos iniciales del Gobierno “fueron puramente simbólicos, pues en su sentir se les escamoteaba lo más importante, los incrementos salariales”<sup>140</sup> y las prerrogativas utilizadas por el movimiento obrero pronto se volvieron problemáticas.

En 1977, en agosto todas las centrales declaran un paro exigiendo, entre otros, aumentos de salarios del 50 por ciento, congelación de precios, abolición de normas en contra de los derechos de asociación, en especial el estado de sitio<sup>141</sup>. No obstante, el momento más álgido de la lucha obrera y de los sectores populares se presenta el mes siguiente cuando a raíz del paro del 14 de septiembre de 1977 que estalla alrededor de los trabajadores del cemento, de la aguda controversia de los educadores frente al represivo y limitativo estatuto docente, y del importante combate de los obreros de Indupalma, “en cuya organización se comprometen, por primera vez en forma realmente unificada, las cuatro grandes centrales obreras: UTC, CTC, CSTC y CGT, forzadas, sobre todo las dos primeras, por un incontenible clamor de las bases afiliadas”<sup>142</sup>. Las exigencias del movimiento tienen su origen en el documento

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 454.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 452.

<sup>140</sup> LÓPEZ RESTREPO, Andrés. *Óp. cit.*, p. 226.

<sup>141</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 317.

presentado al Presidente de la República el 2 de agosto por la CSTC, la CGT y por otras organizaciones<sup>143</sup>. Durante el paro se produce la muerte de treinta personas<sup>144</sup>.

En opinión de Moncayo y Rojas,

... el paro, aunque con una extensión desigual en el país, fue una clara manifestación de insurgencia popular, sobre todo en los grandes centros urbanos como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Paralización del transporte, bloqueo de vías públicas, ocupación de fábricas, saqueo de supermercados y almacenes, enfrentamiento abierto con la Fuerza Pública, pedreas, mítines de protesta, etcétera, fueron acciones que enlazaron en solidaridad espontánea a vastos sectores de la población<sup>145</sup>.

Así mismo, los mismos autores conceptúan que el paro fue, principalmente, un paro político, dirigido esencialmente a enfrentar el aparato estatal, para presentar una simple demostración de fuerza, de organización, que calentara las luchas posteriores y determinara un cambio de la conducta gubernamental<sup>146</sup>.

Producto del paro nacional del 14 de septiembre de 1977 el Gobierno conforma una comisión de abogados para poner en vigencia los convenios incorporados

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 318. "Aumento general de sueldos y salarios por encima del costo de vida y en un mínimo del 50 por ciento. Congelación de precios de los artículos de primera necesidad, de las tarifas de los servicios públicos, de los reavalúos e impuestos de valorización y de los insumos agrícolas, así como la creación de mecanismos efectivos de control en los cuales tengan participación decisoria los sectores populares organizados. Levantamiento del estado de sitio en forma definitiva y que se dé plena vigencia a las libertades políticas y sindicales. Reapertura y desmilitarización de las universidades y apropiaciones presupuestales suficientes para su funcionamiento, así como la derogatoria del estatuto docente y demás normas que atentan contra los intereses de los educadores, estudiantes y padres de familia. Abolición de todas las normas de la Reforma Administrativa que lesionan los derechos de asociación, contratación, huelga y recortan las conquistas adquiridas por los trabajadores al servicio del Estado. Entrega inmediata a los campesinos de las haciendas afectadas en este momento por el INCORA y cuya etapa administrativa ya está terminada, y desmilitarización de las zonas agrarias. Jornal de ocho horas diarias y salarios básicos para los trabajadores del transporte, lo mismo que congelación en los precios de los insumos que requiere la industria transportadora. Exigimos la abolición de los decretos de reorganización del ICSS que lesionan los intereses de los usuarios y violan los derechos y conquistas de los trabajadores del Seguro Social. A estos pedimentos se sumaron los formulados autónomamente por la UTC y la CTC, y que finalmente se fundieron en la declaración unitaria de convocatoria del paro, expedida el 20 de agosto. Los puntos más sobresalientes incorporados a la reclamación hacían relación a la aplicación de una prima móvil, vigente desde 1963 pero inaplicada, que permitiría ajustar las remuneraciones periódicamente de acuerdo con las fluctuaciones del costo de vida, y la reglamentación de las leyes 26 y 27 de 1976, que habían aprobado viejos convenios de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertades sindicales".

<sup>144</sup> LÓPEZ RESTREPO, Andrés. *Óp. cit.*, p. 304.

<sup>145</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 319.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 320.

en las leyes 26 y 27 de 1976 y el resultado es el Decreto 1469 de 1978<sup>147</sup> (19 de julio) que los reglamenta, el cual en especial reconoce la personería jurídica por silencio administrativo después de quince días previstos para obtenerla. En opinión de Silva Romero,

... los redactores del Decreto no podían concebir la autonomía sindical plena sino que trataron de reglamentar las “naturales” desviaciones *tinterillescas* que aparecen en las prolongadas y rutinarias prácticas del manejo de normas procedimentales. También incurrieron en graves errores de técnica que darán oportunidad a los abogados de empresarios de obtener la nulidad de los pocos avances allí establecidos<sup>148</sup>.

Para Silva Romero,

... la actividad se encaminaba a obtener normas que permitieran el desarrollo de la acción sindical dentro de las políticas del momento que evitaran los abusos y atropellos de los funcionarios del Ministerio de Trabajo y su permanente agresividad y caprichos contra los dirigentes y sindicatos que no pertenecían a la UTC o a la CTC, pero no el de eliminar la intervención del Estado en los sindicatos<sup>149</sup>.

Durante la administración López Michelsen, en materia de derechos individuales, el Congreso aprueba la creación de los Centros de Atención Integral Preescolar<sup>150</sup> para los hijos de empleados menores de siete años. Para su financiación establece la obligación, adicional a la ya establecida del 1 por ciento, de transferir otro punto porcentual del valor de la nómina al ICBF. Esta decisión se adopta a pesar de que desde su posesión, López insistió en la necesidad de virar hacia el establecimiento de un salario integral, poniendo freno al sistema de “prestaciones y demás abalorios” de la legislación social. En discurso pronunciado en Cúcuta el 26 de mayo de 1976, ante el V Congreso Nacional de Economistas, expresó su idea así:

<sup>147</sup> Decreto 1469 de 1978 (por el cual se reglamentan algunas disposiciones laborales).

<sup>148</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 192.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> Ley 27 de 1974 (por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de Atención Integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados): Artículo 1º: “Créase los Centros de Atención Integral al Preescolar para los hijos menores de siete (7) años de los empleados y de los trabajadores oficiales y privados”. Artículo 2º: “A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los patronos y entidades públicas y privadas destinarán una suma equivalente al 2 por ciento de su nómina mensual de salarios para que el sostenimiento del ICBF atienda a la creación y sostenimiento de Centros de Atención Integral al Preescolar para menores de siete (7) años hijos de empleados públicos y de trabajadores oficiales y privados”.

... tenemos que luchar por un salario integral, por un salario inmediato más elevado, con menos prestaciones y abalorios que los salarios actuales, en donde con prestaciones paternalistas se seduce a los obreros, como se hacía con los aborígenes, con espejitos y chucherías.

En cierto modo es Cúcuta la ciudad ideal para formular este planteamiento.

La tesis se admitió como correcta y conveniente en los medios políticos e industriales, pero el Gobierno nunca explicó correctamente en qué consistía, ni dio fórmulas para llevarla a cabo, ni puso freno al sistema de reconocimiento de prestaciones oficiales y particulares, como parecía lógico hacerlo a través de sus ministros y de sus apoyos políticos en el Congreso<sup>151</sup>.

Dentro de ese marco, la Ley 52 de 1975 establece el pago de un 12 por ciento de interés sobre las cesantías de los trabajadores privados, tasa que desde 1967 estaba establecida en 9 por ciento para los trabajadores del Estado, a fin de protegerlos de la inflación y otorgarles una remuneración adecuada. Adicionalmente, en 1976 el Gobierno reajusta el salario mínimo (Decreto 1623 de 1976<sup>152</sup>), así no logre devolver su nivel al vigente en 1974<sup>153</sup>, al tiempo que aumenta el subsidio al transporte (de \$55 a \$105) que no se modificaba desde 1969 (Decreto 1700 de 1976)<sup>154</sup>. Así mismo, la Ley 4 de 1976<sup>155</sup> vincula el ajuste de todas las pensiones a una proporción del salario mínimo, y establece que ninguna puede ser ni inferior al salario mínimo legal, ni superior a veintidós veces el mismo y que todo pensionado tiene derecho a recibir una mesada adicional. Cabe destacar que para ese año la expectativa de vida al nacer ha aumentado hasta alcanzar 60,9<sup>156</sup> años, y que la tasa de natalidad ha caído a 32,6 y la de mortalidad a 11,5 por mil habitantes.

Un hecho ocurrido durante la administración López que debe ser resaltado es el asesinato del líder sindical José Raquel Mercado, presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia, por parte del M-19, el 19 de abril de 1976. Este grupo guerrillero justificó su acción como un ajusticiamiento por su entrega

<sup>151</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 267.

<sup>152</sup> Decreto 1623 de 1976 (por el cual se fijan normas sobre salarios mínimos).

<sup>153</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Óp. cit.*, p. 267.

<sup>154</sup> MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Óp. cit.*, p. 250.

<sup>155</sup> Ley 4 de 1976 (por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones).

<sup>156</sup> KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Enrique. "La agricultura en Colombia entre 1950-2000", en *Borradores de Economía* No. 255, Bogotá, Subgerencia de Estudios Económicos – Banco de la República, 2003, p. 40.

al imperialismo, de quien recibía cuantiosos cheques, y que su decisión había sido sometida a veredicto popular<sup>157</sup>. El hecho es de gran trascendencia pues es el principal líder sindical que termina ajusticiado, víctima de la violencia.

Al presidente López Michelsen lo reemplaza Julio César Turbay, cuyo gobierno, en opinión de Silva Romero, es uno de los más represivos en todos los sentidos.

Los paros cívicos, las huelgas, las movilizaciones en las ciudades y en el campo son drásticamente reprimidos en un proceso donde no hay ninguna garantía al derecho de defensa. Se penaliza nuevamente el ejercicio a la huelga de todos aquellos a quienes la Ley Laboral no se la autoriza, es decir a más del 80 por ciento de los trabajadores colombianos... En materia laboral no hay excepción a esta regla, la Corte Suprema de Justicia continúa restringiendo al máximo las posibilidades legales de desarrollo de los conflictos colectivos con su negativa a la retrospectividad de los laudos, la reducción únicamente a aspectos de incremento monetario confundiendo con el conflicto económico o de intereses y con la interpretación estrecha del Artículo 458 con la cual declaraba inexequible cualquier concesión no monetaria a los trabajadores por parte de los árbitros<sup>158</sup>.

Recién posesionado el presidente Turbay adopta el estado de sitio por el cual se restringen los derechos fundamentales, en especial, el derecho de huelga, el derecho de reunión y la libertad de información. Dicho Decreto en Sentencia del 30 de octubre de 1978 de la Corte Suprema de Justicia es declarado constitucional. El Gobierno haciendo uso de las atribuciones del régimen de estado de sitio, establecidas en el Acto Legislativo No. 1 de 1968, expide el Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978), “por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados”. El Estatuto de Seguridad se trata, en cierta medida, de la recopilación metódica de decretos dictados por diferentes gobiernos, en América Latina y en Colombia, que pese a su naturaleza temporal impone penas prolongadas para la sanción de determinados delitos que afectan el orden público, y extiende la jurisdicción militar para el enjuiciamiento de civiles que no se encuentren al servicio de las Fuerzas Armadas.

El Consejo de Estado considera ajustada a la Carta la mayoría de las disposiciones del Estatuto de Seguridad, a pesar de que introducen serias restricciones a los derechos y garantías individuales, creando tipos penales y tipificando arrestos incommutables por extensos períodos, con el argumento de que si ese era el medio

<sup>157</sup> Tomado de Wikipedia, M-19, en: <http://es.wikipedia.org/wiki/M-19>.

<sup>158</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 195-196.

que el Gobierno consideraba eficaz para restablecer el orden público, entonces era constitucional. Así las cosas, “se desencadena como nunca una oleada de allanamientos, se llenan las cárceles de presos políticos y las torturas y violaciones de los derechos humanos se convierten en el pan de cada día”<sup>159</sup>. En consecuencia, durante este período las centrales obreras sufren una intensa represión oficial.

En la visión de Luis Carlos Camacho, ministro de Defensa, la UTC es sospechosa, por primera y última vez, de veleidades subversivas<sup>160</sup>. En 1978 es convocado el Consejo Nacional de Salarios y de las Centrales Sindicales y sólo se cita a la CTC y a la UTC. En las reuniones no se logra acuerdo sobre el salario mínimo aunque el Gobierno lo incrementa en un porcentaje superior a la inflación. “Esta tendencia se mantuvo y a fines del mandato de Turbay el salario mínimo real fue mayor en un 80 por ciento que en septiembre de 1977”<sup>161</sup>. El resultado de estos procedimientos fue el debilitamiento del movimiento obrero, pero posteriormente se produjeron tendencias unitarias: la UTC y la CTC analizaron la posibilidad de fusionarse en un frente de unidad sindical y, en 1979, todas las centrales buscaron revivir el Consejo Nacional Sindical<sup>162</sup>.

En 1982 llega a la Presidencia de la República Belisario Betancur Cuartas. En la campaña electoral el tema de la paz registra por primera vez un rasgo diferenciador entre los candidatos<sup>163</sup>. Una vez posesionado Betancur se inician los diálogos de paz y el 28 de marzo de 1984 la Comisión de Paz y las FARC firman un documento de once puntos, dentro de los cuales se destaca el propósito de esa organización guerrillera “de desmovilizar su estructura militar e iniciar su tránsito hacia un movimiento político legal”<sup>164</sup>. El 31 de marzo de 1985, las FARC inician sus actividades políticas a través de la Unión Patriótica que, en las elecciones de 1986, “se convirtió en el tercer partido con mayoría en varios departamentos y una importante bancada parlamentaria”<sup>165</sup>. Sin embargo, la extrema derecha desarrolla “la más grave campaña de exterminio político en la historia de Colombia. Más de tres mil miembros de esta organización fueron asesinados en los años siguientes”<sup>166</sup>.

<sup>159</sup> RAMÍREZ, Luis Jairo. “Lo que va del Estatuto de Seguridad a la política de Seguridad Democrática”, en *Boletín Actualidad Colombiana* No. 416, Bogotá, septiembre 29-octubre 13 de 2005.

<sup>160</sup> LÓPEZ RESTREPO, Andrés. “Gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 232.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 232 y ss.

<sup>163</sup> ABADÍA REY, Héctor Fabio. “La paz en el gobierno de Belisario Betancur. Primeros acuerdos”, tomado de: [www.mediosparalapaz.org](http://www.mediosparalapaz.org), consulta mayo 19 de 2008, p. 81.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

En relación con los movimientos sindicales, la situación mejora con la llegada al poder de Belisario Betancur (1982-1986). Una primera manifestación del presidente Betancur consiste en el nombramiento de Jorge Carrillo, dirigente sindical de la UTC, como Ministro de Trabajo.

En opinión de Silva Romero, la Corte Suprema de Justicia palpa el momento vivido en el país y en el sindicalismo y cambia su jurisprudencia respecto de los derechos colectivos en diversos temas<sup>167</sup>... así no pueda sacudirse de “la herencia de que el efecto de la denuncia del empleador es lograr la modificación de la convención anterior para el desmonte de prerrogativas dadas a los trabajadores”<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 202 y 204. “Las tesis jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia sobre la imposibilidad de los árbitros de decretar la retroactividad (más tarde retrospectividad) salarial para los trabajadores entre la fecha del vencimiento de la anterior convención colectiva o laudo y la expedición del nuevo laudo, conllevó a que los empleadores hicieran un gran negocio demorando al máximo la solución del conflicto colectivo. A partir de 1982 la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia al resolver sobre los recursos de homologación va a dar un pequeño viraje con los siguientes criterios: el límite temporal del laudo es el término establecido en el pliego de peticiones. Sólo el sindicato puede iniciar el conflicto colectivo, desapareciendo la noción jurídica de ‘contrapligo’. Recupera la noción internacional de que el conflicto de intereses o económico no se reduce exclusivamente a las peticiones monetarias de los trabajadores en el pliego de peticiones y que tampoco son parte de un conflicto jurídico las peticiones no traducibles inmediatamente en dinero, si no que es aquél que surge para la modificación de la normatividad existente bien sea para crear un nuevo derecho, suprimirlo, desmejorarlo, superarlo, etcétera, mientras que el conflicto jurídico versa sobre la aplicación o interpretación de norma preexistente: ‘como se ha visto la competencia de los árbitros es plena para definir los puntos económicos y jurídicos, contenidos en el *petitum* y que no pudieron ser solucionados en el arreglo directo y la conciliación’. La información que nos trae la Organización Internacional del Trabajo al respecto: ‘en un número creciente de países se clasifican los conflictos laborales en dos grandes grupos: conflictos de derecho y conflictos de interés. Los conflictos de derechos o querellas jurídicas se relacionan con la interpretación o aplicación de una norma preexistente, por ejemplo, una Ley o un contrato colectivo. Los contratos de interés o querellas económicas surgen cuando en el curso de las negociaciones colectivas un sindicato presenta una nueva demanda, como por ejemplo la obtención de remuneraciones más elevadas o de jornadas laborales más cortas. Otra distinción, originada en Francia, es la que existe entre los conflictos individuales y los conflictos colectivos, distinción que sigue haciéndose en diversos países, entre otros Bélgica y España, algunos de América Latina y los de habla francesa en África. En realidad se trata de una subdivisión dentro de los conflictos de derecho, pues en la práctica los conflictos de intereses son siempre colectivos. La adopción cada vez más amplia de la distinción ha tenido en la práctica consecuencias considerables. El concepto en que se basa es que en un Estado moderno sólo los conflictos de intereses pueden dar pie a huelgas o a otras formas de acción directa, mientras que los conflictos de derecho han de ser sometidos a la decisión de observancia obligatoria, de un Tribunal de Trabajo o de otro órgano análogo’. La competencia de los árbitros es plena y deben resolver todos los puntos que no hayan sido acordados en la etapa de arreglo directo o conciliación, teniendo como guía la equidad. Consolida la retrospectividad salarial de los laudos entre la fecha de vencimiento de la anterior convención o laudo y la suscripción del nuevo. Reinterpreta con más amplitud el Artículo 458 del Código Sustantivo del Trabajo. Le da una fuerza especial al principio de la congruencia en sus efectos de *citra petita*, fallando sobre todos los puntos no pudiendo conceder ni fuera ni más allá de lo pedido, como contención a las facultades de los árbitros. Para contener las posibles intromisiones de los falladores de homologación en la solución de los conflictos resalta el principio de la autocomposición, reduciéndose las funciones de aquéllos a cotejar los laudos con la Constitución y las leyes, sin poder reemplazar por ningún motivo las decisiones de los árbitros”.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 204.

El gobierno de Betancur da paso hacia la legalización de los sindicatos mixtos, conformados por trabajadores públicos y empleados oficiales, como una necesidad frente al clientelismo generado por la Reforma de 1968, que al permitir la clasificación de los empleados del Estado por parte de las juntas directivas de las entidades, hacía que un sindicato de trabajadores oficiales con un alto porcentaje de afiliados, frente al total de personas vinculadas a la entidad, desapareciera de un día para otro por el solo hecho de ser afiliados clasificados como empleados públicos<sup>169</sup>.

En 1985, el Partido Liberal, dirigido por Ernesto Samper Pizano, decide presentar una serie de proyectos electorales para ganar adeptos entre los trabajadores. Dentro de ese marco es aprobada la Ley 39 de 1985<sup>170</sup>, por medio de la cual se reglamenta la negociación de los pliegos de peticiones. Esta norma reduce todos los términos de la negociación, elimina la etapa de conciliación y establece la de mediación.

Mientras que en la legislación anterior las partes nombraban libremente a sus conciliadores, los cuales tenían la obligación “de procurar un arreglo equitativo consultando el mutuo interés de las partes” y “las proposiciones, insinuaciones o dictámenes de los conciliadores no obligaban a las partes”, en el sistema aprobado se pasa a uno de intervención obligatoria del Ministerio de Trabajo, estando los representantes de las partes investidos de suficientes poderes y con unos plazos claramente determinados. En esta fase el Estado asume una responsabilidad “perentoria de intervenir directa y oficialmente... con la obligación de presentar fórmulas de solución suficientemente motivadas y claras que puedan ser rechazadas o aceptadas. Las críticas formuladas, contra esta fase de la negociación, van de lo meramente formal hasta el fondo mismo del procedimiento”<sup>171</sup>.

La ponencia para primer debate expresa:

... la etapa de arreglo directo en la discusión de los pliegos de peticiones en los momentos actuales se ha convertido en una forma de dilatar considerablemente, con graves perjuicios para los trabajadores y los empresarios, la viabilidad de entrar de lleno con seriedad al estudio de los puntos petitorios y a las repercusiones que sus costos puedan tener para la empresa o patronos respectivos<sup>172</sup>.

<sup>169</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Óp. cit.*, p. 290.

<sup>170</sup> Ley 39 de 1985 (por la cual se modifican los términos para el proceso de negociaciones colectivas de trabajo).

<sup>171</sup> SARKIS, Bassam y MERLANO, Jorge. *Óp. cit.*, p. 82.

<sup>172</sup> Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley de la Ley 39 de 1985. Anales del Congreso de la República.

El Artículo 434 reduce esta etapa con la solicitud expresa de una de las partes. El Artículo 435 exige que los negociadores deben estar investidos de plenos poderes. Sarkis y Merlano consideran que “esta medida es un requisito necesario para facilitar los acuerdos sin mecanismos de dilación”<sup>173</sup>. No obstante, los trabajadores la consideraron perjudicial<sup>174</sup>.

El Artículo 444 establece que al finalizar la etapa de mediación, los trabajadores directamente comprometidos podrán decidir en asamblea general ir a huelga o solicitar arbitramento. Este Artículo de la Ley 39 de 1985 ha sido el más controvertido. No quedó claro quiénes son los trabajadores directamente comprometidos, si los sindicalizados o la totalidad de los trabajadores.

Para los abogados de los empleadores los directamente comprometidos en el conflicto eran todos los trabajadores de la empresa. Si así se interpretaba la Ley, incluso el sindicato (s) mayoritario perdía el derecho a declarar en su asamblea la huelga para tener que convocar a todos los trabajadores de la empresa, es decir a los no sindicalizados desde el gerente hacia abajo. Para los abogados de los trabajadores los directamente comprometidos en el conflicto eran los afiliados a los sindicatos que hubiesen de presentar el pliego de peticiones<sup>175</sup>.

La polémica alcanzó gran intensidad académica y práctica,

... pero el Consejo de Estado le dio toda la razón a la posición de la Asociación de Abogados Laboralistas al Servicio de los Trabajadores, en 1991: la expresión “directamente comprometidos en el conflicto”; se refiere a quienes lo hubiesen promovido, bien sean los sindicalizados o los no sindicalizados. En últimas, todos los trabajadores de una empresa resultan afectados con la decisión; pero no son todos los directamente comprometidos<sup>176</sup>.

De otro lado la Ley 21 de 1982<sup>177</sup> modifica el régimen del subsidio familiar en varios aspectos. En primer término reduce la población objetivo de dichos subsidios a aquélla con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales y los vincula al número de personas a cargo. De otra parte eleva el aporte patronal al 6 por ciento del valor de la nómina a ser distribuido entre las cajas de compensación

<sup>173</sup> SARKIS, Bassam y MERLANO, Jorge. *Óp. cit.*, p. 81.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

<sup>175</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 210.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> Ley 21 de 1982 (por la cual se modifica el régimen de subsidio familiar y se dictan otras disposiciones).

familiar, el SENA, la ESAP y las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales y departamentales. En lo que hace referencia a las cajas de compensación familiar señala que todo patrono empleador de carácter privado u oficial debe afiliar a sus trabajadores a una de ellas, las cuales deben destinar por lo menos el 55 por ciento de lo recaudado al pago del subsidio en dinero y el resto lo pueden utilizar, una vez deducidos los gastos administrativos, para programas sociales —salud, mercados educación, crédito, etcétera—.

En 1983, el Decreto 3506<sup>178</sup> unifica el salario mínimo en todo el territorio nacional al tiempo que lo ajusta.

Durante el gobierno Betancur, adicional a la apertura de negociaciones con las FARC, se producen cuatro acontecimientos de gran trascendencia. El primero, es el desafío del narcotráfico contra el Estado. Pablo Escobar, quien posteriormente fuera conocido como uno de los narcotraficantes más importantes y violentos del país y del mundo, se inscribió en 1981 en el Movimiento de Renovación Liberal y, posteriormente, creó el movimiento Medellín Sin Tugurios<sup>179</sup>. En medio de la campaña liberal de 1982 quiso inscribir su candidatura en el Nuevo Liberalismo, grupo político de Luis Carlos Galán<sup>180</sup>. Éste, en Medellín, rechaza públicamente, sin mencionarlo, el apoyo de Pablo Escobar<sup>181</sup>. No obstante lo anterior, llega al Congreso como suplente del representante Jairo Ortega<sup>182</sup>. Ya posesionado en el nuevo gobierno, el Nuevo Liberalismo plantea el debate sobre los llamados “dineros calientes” en el deporte y en las campañas políticas<sup>183</sup>. El diario *El Espectador*, por su parte, publica los antecedentes criminales de Escobar<sup>184</sup>. Testaferros de éste presentan en el Congreso un cheque de Evaristo Porras, narcotraficante de Leticia, por un millón de dólares, donación a la campaña del Ministro de Justicia de la administración Betancur y miembro del Nuevo Liberalismo, Rodrigo Lara Bonilla<sup>185</sup>. Éste, por su parte, ordena el decomiso de cientos de aeronaves del narcotráfico, y se pone al frente del operativo contra el gigantesco laboratorio de “Tranquilandia”, al tiempo que abre frentes judiciales contra Escobar y otros narcotraficantes<sup>186</sup>. El ministro

<sup>178</sup> Decreto 3506 de 1983 (por el cual se aprueba el Acuerdo No. 1 del 27 de diciembre de 1983 del Consejo Nacional de Salarios, sobre salario mínimo, Ley 187 de 1959).

<sup>179</sup> DUZÁN, María Jimena. *Crónicas que matan*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992, p. 30.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 37 y ss.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 45.

Lara es asesinado por el narcotráfico el 30 de abril de 1984. Ante este hecho, el presidente Betancur, que hasta ese momento se había negado a hacerlo, procede a extraditar narcotraficantes colombianos a los Estados Unidos. Como lo señala Flórez, “este crimen marcó el punto definitivo de quiebre entre el gobierno de Betancur y el narcotráfico, entre la sociedad colombiana y los barones de la droga”<sup>187</sup>. Por su parte Pécaut destaca el papel primordial que, de manera permanente, “ha tenido la economía de la droga en el desarrollo de la violencia y el debilitamiento de las instituciones”<sup>188</sup>.

Era el desenlace de un frustrado proceso de paz que se había iniciado en el gobierno de Belisario Betancur dos años antes y que había logrado acuerdos con el M-19 y con otros dos grupos guerrilleros, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército Popular de Liberación, EPL, acuerdos que se desbarataron por el incumplimiento de las partes.

El segundo, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 el 6 de noviembre de 1985. La reacción del Ejército ante la toma guerrillera fue inmediata. El Palacio fue asaltado a sangre y fuego, con un saldo de cerca de doscientas personas muertas, entre ellas más de la mitad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, todos los guerrilleros y una buena cantidad de civiles “desaparecidos”, como son los que estaban encargados de la cafetería, quienes inicialmente salieron vivos de la toma. El edificio terminó consumido por un incendio y una gran cantidad de expedientes y archivos judiciales quedaron completamente destruidos. En 2004 Manuel Cepeda señalaba que a más de una década de ocurrido este holocausto, las responsabilidades se han esfumado en procesos judiciales sin destino y los casos de desaparición forzada se encuentran en la impunidad<sup>189</sup>.

En su momento, según se desprende de las declaraciones de la entonces rectora de la Oficina de Prensa de la Presidencia de la República, Elvira Sánchez-Blake, durante este suceso hubo un golpe de Estado temporal. En efecto, luego de señalar que se asomó a las escaleras que conducían al tercer piso, donde quedaban las escaleras del Presidente, un mayor de la Casa Militar le impidió el paso; al preguntarle qué pasaba y por qué el Presidente no respondía, le contestó: “El Presidente no puede hacer nada. Ya no es Presidente. El que está a cargo de la situación es mi general, y sus órdenes son ésas: aniquilar a los terroristas”<sup>190</sup>.

<sup>187</sup> FLÓREZ MALAGÓN, Alberto G. “Gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007, p. 241.

<sup>188</sup> PÉCAUT, Daniel. *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Editorial Planeta colombiana, 2002, p. 10.

<sup>189</sup> FUNDACIÓN MANUEL CEPEDA VARGAS PARA LA PAZ, LA JUSTICIA SOCIAL Y LA CULTURA. *Toma del Palacio de Justicia*, mayo 29 de 2004.

<sup>190</sup> CASTRO CAYCEDO, Germán. *El Palacio sin máscara*, p. 248.

El tercer acontecimiento de gran trascendencia durante el gobierno Betancur es el cambio en el ordenamiento jurídico que introdujo el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que ordena la elección popular de alcaldes, dándose así el primer paso en cien años hacia la descentralización administrativa del país. En desarrollo de esa iniciativa el Congreso expide la Ley 12<sup>191</sup> de ese año que ordena incrementar la transferencia de recursos presupuestales a los municipios y extiende facultades extraordinarias al Gobierno para transferir funciones y reorganizar la Administración Pública.

El cuarto, y no menos importante, es que a finales de 1982 se destapa una crisis financiera de grandes proporciones, que más adelante se torna en fiscal y cambiaria, las cuales venían gestándose desde finales de la administración Turbay y que llevan el PIB a crecer sólo un 2,3 por ciento en 1981 y un 2,03 por ciento en 1982 y al desempleo a alcanzar un 13,83 por ciento en 1985, situación que culmina en la liquidación o nacionalización de gran parte del sistema bancario privado. En medio de esa crisis es que se reajusta por primera vez en veinte años la cotización a realizar al Instituto de los Seguros Sociales de 4,5 por ciento –sin incluir el aporte de 1,5 por ciento que le correspondía al Gobierno y que de hecho no venía realizando– a 6,5 por ciento (Decreto 2879 de 1985<sup>192</sup>), al tiempo que se utilizan todos los mecanismos a disposición del Ejecutivo para controlar los cambios internacionales y el comercio exterior.

En 1986 asciende a la Presidencia Virgilio Barco (1986–1990). La búsqueda de salidas al conflicto armado enfrenta el fortalecimiento de la guerrilla que tuvo lugar durante el período de la “teórica” paz celebrada en el gobierno de Betancur. Durante ese lapso la guerrilla “duplicó sus frentes y amplió su cobertura en distintas áreas del territorio nacional”. En contraste, están debilitadas las Fuerzas Armadas frente a la sociedad y al deterioro de la confianza de éstas en las posibilidades de una solución pacífica<sup>193</sup>. Al mismo tiempo, “el paramilitarismo fue un monstruo que fue creciendo rápidamente, sin que hubiera claridad desde el inicio de la administración, sobre sus alcances ni sobre la manera de contenerlo”<sup>194</sup>.

Como si esto fuera poco, la guerra sucia contra la Unión Patriótica comienza a golpear otros sectores como son “líderes sindicales y del magisterio, periodistas, jueces, en fin, a quienes sin tener vínculos orgánicos con la izquierda, militan en la defensa de los derechos humanos”<sup>195</sup>. Adicionalmente, la masacre se convierte en

<sup>191</sup> Ley 12 de 1986 (por la cual se dictan normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado, IVA, y se reforma el Decreto 232 de 1983).

<sup>192</sup> Decreto 2879 de 1985 (por el cual se aprueba el Acuerdo No. 029 del 26 de septiembre de 1985, emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios).

<sup>193</sup> ABADÍA REY, Héctor Fabio. *Óp. cit.*, p. 83.

<sup>194</sup> PARDO RUEDA, Rafael. *Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec y Grupo Editorial Norma, 1996, p. 246.

<sup>195</sup> *Ibidem.*

una nueva modalidad de violencia, de manera que entre 1988 y 1991 se producen doscientos sesenta y nueve asesinatos colectivos<sup>196</sup>. Ello lleva a que el principal esfuerzo del Gobierno se centre en la lucha contra el narcoterrorismo y los grupos de justicia privada,

... utilizándose preferencialmente el estado de sitio para diseñar una legislación especial tendiente a combatir estas nuevas formas de terrorismo y que se expresaron en la creación de un grupo élite de la Policía Nacional, en la supresión de algunas disposiciones sobre defensa nacional que daban piso legal a los grupos de autodefensa, y en modificaciones al Código de Procedimiento Penal para hacer más severas las sanciones y más ágiles los organismos de justicia<sup>197</sup>.

En materia política, Barco adopta el sistema “Gobierno-oposición”, que daba toda la responsabilidad sobre los actos de la administración al Gobierno a su partido, a la vez que el partido de oposición tenía un papel en la crítica, la fiscalización y la propuesta de alternativas<sup>198</sup>. Este sistema fracasó y, como lo observa Pardo, los dos partidos salieron averiados con el experimento pues “no supieron acomodarse a un nuevo papel y sufrieron además, el severo impacto de la elección de alcaldes que los desvertebró”<sup>199</sup>.

En lo que tiene que ver con el tema de la descentralización iniciada por Betancur, que será determinante de las relaciones laborales, al presidente Barco le corresponde el desarrollo de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la Ley 12 de 1986. En uso de esas facultades el Gobierno expide el Decreto Legislativo 077 de 1986<sup>200</sup>, el cual traslada funciones, que estaban en el nivel central, a los entes territoriales y reorganiza la Administración Pública. Es en ese momento cuando se protocolizan los problemas que se venían gestando de tiempo atrás, originados en las enormes cargas laborales introducidas al ordenamiento jurídico desde comienzos de siglo, a las cuales se adicionaban las negociadas en las convenciones colectivas, a manera de carrera de relevos.

Como se ha hecho notorio a lo largo de este recuento, los trabajadores primero negociaban prestaciones sociales con las empresas a nivel de las convenciones colectivas, luego dichas prerrogativas eran incorporadas al ordenamiento jurídico,

---

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>197</sup> *Ibidem*, pp. 97 y 98.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 246.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>200</sup> Decreto 077 de 1986 (por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios).

situación que daba pie para negociar nuevas prestaciones, que posteriormente terminaban formando parte de las normas legales y así sucesivamente. La existencia de esta especie de carrera de relevos que se autoalimentaba en materia prestacional es explicable, pues de no ser así los sindicatos se habrían quedado sin oficio, más si se tiene en cuenta que las decisiones legales en general estaban acompañadas de restricciones a los derechos colectivos. Este desarrollo, bien podría calificarse de paternalista dentro del marco del significado ambivalente asignado al concepto por distintos analistas, también puede calificarse de transaccional en busca del apoyo del votante medio a fin de que las decisiones no indujeran la utilización de la violencia por parte de quienes resultaban perjudicados por ellas.

Producto del sistema descrito, las empresas, en particular las estatales, aunque no exclusivamente ellas, no tienen cómo atender las cargas laborales acumuladas por años, en especial las pensionales, y dichas empresas tampoco están capacitadas para responder por la prestación eficiente de los servicios a su cargo. De esta manera el país se ve enfrentado al peor de los mundos: cuantiosos faltantes financieros e incapacidad de generar ingresos para financiarlos.

Como consecuencia de esa situación, en 1986, el Ejecutivo inicia un proceso de depuración administrativa consistente en la liquidación de entidades estatales financieramente inviables encargadas de la prestación de servicios públicos, como es por ejemplo el caso del Infopal y el ICCE –Instituto Colombiano de Construcciones Escolares–. Estas empresas no sólo estaban incapacitadas para atender las obligaciones para las que habían sido creadas, lo que era particularmente grave en el caso de Infopal –por ser la entidad responsable de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico en todo territorio nacional– al igual que, aunque menos grave desde el punto de vista social, en el caso del ICCE –encargado de la construcción de las aulas escolares–, sino que además estaban exigiendo de manera recurrente y creciente cuantiosos recursos del Presupuesto Nacional para atender las cargas laborales incorporadas en las convenciones colectivas, producto de nóminas desbordadas cuyo principal oficio era luchar por su propia supervivencia.

Pero ésas no son las únicas empresas estatales con enormes problemas financieros y de prestación de servicios. Otros casos particularmente críticos para el aparato productivo son los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y Colpuertos, por lo que el Congreso ordena su liquidación (Decreto 1586 de 1989<sup>201</sup> y Ley 1 de 1991<sup>202</sup>), al tiempo que el Ejecutivo procede al desmonte de la reserva de carga de la

<sup>201</sup> Decreto 1586 de 1989 (por el cual se ordena liquidar la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, se adoptan normas para su liquidación y se dictan otras disposiciones).

<sup>202</sup> Ley 1 de 1991 (por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones).

Flota Mercante Grancolombiana (Decreto 0501 de 1990<sup>203</sup>), empresa que vivía del manejo del monopolio del transporte marítimo, monopolio que le permitía cobrar un sobreprecio por concepto de fletes en beneficio del sector cafetero y en detrimento del resto del país. Y éste era sólo el inicio de lo que vendría en la década de los noventa en esta materia.

Los hechos reseñados son los que inducen el cambio de la política laboral. Para empezar, la Ley 54 de 1987 crea el Consejo Nacional Laboral conformado por representantes del Gobierno, los gremios y los trabajadores, cuya finalidad es la concertación de intereses económicos y sociales. Con el nuevo Consejo el Congreso pretende desarrollar la política del tripartidismo y de la concertación recomendada por la Organización Internacional del Trabajo, avalada en este Foro Internacional por los delegados del Gobierno, de los empleadores y los trabajadores<sup>204</sup>. La ponencia para segundo debate de lo que sería la Ley 54 de 1987 señala que,

... útil resultaría para el país que colocados en pie de igualdad, Gobierno, trabajadores y empleadores formulen políticas en áreas tan importantes como la estructura salarial, el régimen de seguridad social, el empleo y la evolución de la legislación laboral consultando los intereses nacionales<sup>205</sup>.

Dentro de las funciones asignadas al Consejo Nacional Laboral está la de realizar recomendaciones al Gobierno en relación con la determinación del salario mínimo, función que previamente a la expedición de la Ley era de carácter consultivo y asesor, por lo que no obligaba, haciendo que la fijación del salario mínimo dependiera enteramente del Gobierno. La Ley, así mismo, busca la fusión en un solo organismo los Consejos Nacionales de Salarios y del Trabajo, creados en 1955 y 1968 respectivamente, pero que a través del tiempo se habían descentralizado en su integración por la evolución que había tenido la conformación de las entidades de carácter sindical o gremial de empleadores.

Un hecho de gran trascendencia durante este período es la creación de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, en el mes de noviembre de 1986.

Otro aspecto que reviste gran complejidad durante estos años es el de los derechos pensionales. Para mediados de la década de los ochenta ya era evidente que las cargas asignadas al Instituto de los Seguros Sociales y a las cajas de previsión

<sup>203</sup> Decreto 0501 de 1990 (por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto 0994 de 1966 y el Decreto Legislativo 2324 de 1984, se modifica el Decreto 2451 de 1986 y se deroga el Decreto 0143 de 1988).

<sup>204</sup> Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley de la Ley 54 de 1987. Anales del Congreso de la República.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

social resultaban impagables. A pesar de ello, en razón de que existían tratamientos diferenciales que introducían grandes distorsiones y malestar social, el Congreso aprueba la Ley 71 de 1988<sup>206</sup>, según la cual las pensiones de que trata el Artículo 1º de la Ley 4 de 1976, es decir las de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial y semioficial en todos sus órdenes y las del sector privado, así como las que paga el Instituto de lo Seguros Sociales, se reajustaran de oficio cada vez y en el mismo porcentaje en que sea incrementado el salario mínimo legal mensual. Este reajuste difiere del imperante bajo la Ley 4 de 1976, según la cual éste era el promedio entre los mismos salarios a que hacía referencia la norma citada y resultaba más favorable para quienes se encontraban disfrutando de su pensión de jubilación.

En segundo lugar, la Ley establece ajustes de gran trascendencia, al disponer que las pensiones causadas a partir de la vigencia de la Ley no pueden ser inferiores al salario mínimo legal mensual, ni exceder en quince veces dicho salario —antes ese tope era de veintidós salarios mínimos legales—, excluyendo lo negociado en convenciones colectivas.

En cuanto al derecho a la pensión, la Ley estipula que éste se hace efectivo con el retiro del empleo y para quienes acrediten veinte años de aportes subrogados en cualquier tiempo y acumulados entre las distintas entidades de previsión social a los sesenta años de edad si es hombre y cincuenta y cinco si es mujer. No obstante, la Ley respeta los derechos adquiridos para quien tenga más de diez años de afiliación, cincuenta años si es hombre y cuarenta y cinco si es mujer, a quienes se les aplica el régimen vigente a la fecha de expedición de la Ley. Para los servidores públicos la base para la liquidación de la pensión es el salario promedio del último año aportado al ente de previsión social.

Finalmente, la Ley extiende las previsiones sobre sustitución pensional de las leyes 33 de 1973, 12 de 1975, 44 de 1980 y 113 de 1985 en forma *vitalicia* al cónyuge *superstite* o compañero permanente, a los hijos menores o inválidos o padres inválidos que dependan económicamente del pensionado.

---

<sup>206</sup> Ley 71 de 1988 (por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones).

## CAPÍTULO III: TERCER PERÍODO (1990-2008)

Los problemas que Virgilio Barco enfrenta durante su gobierno no sólo por la acción de la guerrilla –FARC, M-19, ELN, EPL– sino también por la del narcotráfico, llevan a que este último grupo reaccione frente al Tratado de Extradición celebrado en 1979 entre Colombia y Estados Unidos, y a que utilice el terrorismo para evitar su aplicación<sup>1</sup>. Durante este período, en uso de las facultades que le otorga al Presidente de la República el estado de sitio declarado por Belisario Betancur, Barco adopta numerosas medidas orientadas a controlar el orden público, en esta ocasión, a diferencia del pasado, muchas de las cuales son declaradas inexequibles por la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>.

Frente a esta situación, el Gobierno trata de tramitar una Reforma a la Constitución, que a última hora es preciso hundir para evitar su manipulación por parte del narcotráfico. Así, ante el fracaso en los intentos por reformar la Constitución por la vía legislativa<sup>3</sup>, se torna indispensable superar las dificultades generadas por la jurisprudencia de la Corte Suprema respecto del Artículo 13 del Plebiscito de 1957, que impide que el pueblo ejerza el poder constituyente, pues la atribución había sido entregada exclusivamente al Congreso.

Es así como en los últimos meses de la administración Barco, el Gobierno logra identificar dentro del ordenamiento jurídico unos mecanismos idóneos para reformar la Constitución, después de haber enfrentado una dura lucha en contra

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. *Poder y Constitución: el actual constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Legis Editores S.A., 2001, p. 15.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*. “El Presidente Alfonso López Michelsen en 1976 había promovido una Reforma parcial de la Constitución por la vía de una ‘pequeña Constituyente’ integrada por delegados elegidos popularmente y convocada por el Congreso, que por el término de un año se ocupara únicamente de modificar lo relativo al Ministerio Público, la administración de justicia y el régimen departamental y municipal. El Acto Legislativo No. 2 de 1977, aprobado por el Congreso fue demandado y declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia (Sentencia del 5 de mayo de 1978) por vicios de forma y porque la atribución de reformar la Constitución había sido encomendada por el Artículo 218 al Congreso de la República y era indelegable. En 1979 en el gobierno de Julio César Turbay ocurrió algo similar y la Reforma fue declarada inexequible por vicios de forma en el trámite de su aprobación”.

del terrorismo que cobra como víctimas entre muchas otras, entre finales de 1989 y comienzos de 1990, al presidente del diario *El Espectador*, Guillermo Cano, y a cinco candidatos a la Presidencia de la República, entre ellos el candidato del Partido Liberal, Luis Carlos Galán, y el del M-19 –grupo guerrillero con el que el Gobierno venía de firmar un acuerdo de paz, motivo por el cual se había desmovilizado–, Carlos Pizarro Leongómez.

El mecanismo identificado para reformar la Constitución Política se basa en una Sentencia del 9 de junio de 1987 de la Corte Suprema de Justicia de Hernando Gómez Otálora, la cual en sus apartes señala:

Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable decide pronunciarse sobre el Estatuto Constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede su decisión. El acto constituyente primario es, en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción, por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compartirlo con los preceptos de ese orden... La nación, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su ser político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental... Como se apela a la nación y ésta, en efecto, hace sentir su voz para constituir o reconstruir dicha estructura, adopta una decisión de carácter político que, por serlo, es aceptable y no susceptible de revisión jurídica”<sup>4</sup>.

Con base en estos planteamientos los estudiantes de varias universidades de Bogotá conforman el movimiento “Todavía podemos salvar a Colombia”, que propone como vía para reformar la Constitución la convocatoria de una Asamblea Constituyente, mediante la consulta al pueblo con la inclusión de una séptima papeleta en las elecciones del 11 de mayo de 1990. El registrador no cuenta los votos, pero tampoco los anula. El presidente Barco toma los resultados de esa votación informal y con base en las atribuciones excepcionales que le confiere el Artículo 121 de la Constitución expide el Decreto 0927 de 1990<sup>5</sup>, mediante el cual ordena a la organización electoral adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan *en la fecha de las elecciones presidenciales* de 1990 en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional<sup>6</sup>. El Decreto debe pasar por el

<sup>4</sup> Sentencia del 9 de junio de 1987, magistrado ponente Hernando Gómez, Corte Suprema de Justicia.

<sup>5</sup> Decreto 0927 de 1990 (por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público).

<sup>6</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. *Óp. cit.*, p. 15.

examen oficioso de la Corte Suprema de Justicia, que lo declara exequible mediante Sentencia del 24 de mayo de 1990<sup>7</sup>.

La votación depositada el 27 de mayo –más de cinco millones de votos– a favor de la convocatoria de una Asamblea Constitucional no deja lugar a dudas. César Gaviria, una vez en el poder, de nuevo con base en las facultades excepcionales del estado de sitio, profiere el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990 que incorpora los acuerdos políticos que precisan el alcance de la votación del 9 de mayo. Otra vez la Corte debe pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto y lo hace positivamente mediante Sentencia del 9 de octubre de 1990, declarándose contraria al temario señalado por la Asamblea Constituyente, pues legitima el límite material y se maniat a sí misma al declarar que también es inconstitucional el control automático que el Decreto preveía ejercería la Corte Suprema<sup>8</sup>. Con ello abre el espacio para adoptar una nueva Constitución que, como se verá más adelante, es determinante de las relaciones laborales.

De otra parte, también en los últimos meses del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), después de un enorme debate que se extiende por más de dos años y después del fracaso que en el mismo sentido vivió López Michelsen en 1974, se abre espacio la idea de que a la economía le resulta difícil crecer al ritmo requerido para absorber el aumento de la fuerza laboral producto del *baby boom* de las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial (1945-1965) con el esquema productivo vigente<sup>9</sup>. En desarrollo de ese planteamiento el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, adopta en febrero de 1990 el “Programa de Modernización de la Economía”<sup>10</sup>.

El nuevo modelo se basa en el desmonte de la protección a la producción doméstica de la competencia externa, política que había estado vigente salvo contadas interrupciones transitorias desde comienzos del siglo XX, y que había dado pie para la formación de grandes monopolios privados y estatales, al amparo de los cuales había sido posible transferir a los usuarios, es decir a la población en general, elevados costos laborales: algunos por la vía de mayores precios de los bienes y servicios, otros por la vía de la ineficiente y restringida prestación de los mismos, siendo esta situación particularmente caótica en algunas empresas estatales encargadas de la prestación de servicios públicos. Por tal razón en el corazón de las reformas está la reestructuración de empresas, tanto privadas como públicas, incluyendo, en el caso de estas últimas, la liquidación o, en lo posible, su privatización.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> CUÉLLAR, María Mercedes. *Memorias al Congreso*, Ministerio de Desarrollo, 1990.

<sup>10</sup> Documento CONPES. Departamento Nacional de Planeación, febrero de 1990.

Dentro de las políticas adoptadas en el marco de la apertura de la economía se autoriza la inversión extranjera directa, que estaba prácticamente cerrada desde finales de los años sesenta, se reducen las tarifas arancelarias y se disminuye su dispersión (Decreto 0503 de 1990<sup>11</sup>). Así mismo se elimina la lista de licencia previa, de prohibida importación (resoluciones Nos. 4, 10, 11, 21 y 25 de 1990 del Consejo Directivo de Comercio Exterior) y la de producción nacional.

César Gaviria una vez posesionado en la Presidencia de la República le da continuidad al replanteamiento del modelo de desarrollo económico iniciado durante la administración Barco, imprimiéndole pleno vigor a la decisión. Es así como acelera el programa de apertura de la economía, reduce aranceles, liberaliza el mercado cambiario (Ley 9 de 1991<sup>12</sup>), el financiero (Ley 45 de 1990<sup>13</sup>) y el Laboral (Ley 50 de 1990<sup>14</sup>), propuestas que se encontraban incluidas en el mencionado “Programa de Modernización de la Economía” y sobre las cuales se habían elaborado los correspondientes estudios. Debe observarse que cuando se da inicio al proceso de desmonte gradual de los controles al comercio exterior, su participación en el PIB era de 31 por ciento. Diecisiete años más tarde, en 2007, esa participación había aumentado hasta alcanzar un 46 por ciento, al tiempo que en este último año la inversión extranjera directa da cuenta de ingresos de divisas al país por el equivalente al 5 por ciento del PIB.

Dentro de las empresas que precisan de una reestructuración, entre muchas otras, están las vinculadas al Régimen Pensional y de Salud, cuyo funcionamiento enfrenta grandes déficit financieros y deficiencias en términos de la prestación de los servicios a su cargo<sup>15</sup>.

Para 1990 la población de Colombia alcanza los treinta y cinco millones de habitantes y es eminentemente urbana: el 70 por ciento<sup>16</sup> vive en las ciudades; la participación de la producción agrícola es del 21,82 por ciento del PIB al tiempo que la

---

<sup>11</sup> Decreto 0503 de 1990 (por el cual se establece el procedimiento de encuestas, para la modificación del arancel de aduanas y se dictan otras disposiciones).

<sup>12</sup> Ley 9 de 1991 (por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias).

<sup>13</sup> Ley 45 de 1990 (por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones).

<sup>14</sup> Ley 50 de 1990 (por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones).

<sup>15</sup> Entre otras empresas liquidadas, privatizadas o reestructuradas a partir de 1990, además de las ya mencionadas está Acalis de Colombia (septiembre de 1991), Telecom, Flota Mercante Grancolombiana, Adpostal, Fondo Vial, Caminos Vecinales, Desarrollo Rural Integrado, Incora, Himat, Ecopetrol, Carbocol, Banco Central Hipotecario, Banco Cafetero, Federación Nacional de Cafeteros, Inderena, las Electricificadoras, ISA, Empresa de Energía de Bogotá, etcétera.

<sup>16</sup> Censo Poblacional elaborado en 1993.

industrial alcanza una cifra similar, 21,4 por ciento, y está abierto un amplio espacio para la prestación de servicios —comercio, transporte, finanzas y servicios— que para ese año ya participan en el 26,2 por ciento del PIB. De otra parte, el país se ha recuperado de la crisis económica y financiera de comienzos de los años ochenta que llevó la tasa de desempleo a 14 por ciento en 1985. Para 1990 ésta se reduce a un 10,5 por ciento, mientras que el salario real de la economía ha aumentado en un 3,9 por ciento promedio anual y el mínimo en un 1,5 por ciento frente a 1974. Adicionalmente, la proporción de gasto público social ya participa en el 5,73 por ciento del PIB, cuando en 1950 esta participación era casi inexistente; la expectativa de vida alcanza los cincuenta y ocho años y el analfabetismo es de sólo 9,9 por ciento.

En resumen, de lo ocurrido entre el inicio del Frente Nacional y 1989, un año antes del término del gobierno de Virgilio Barco, es posible concluir que el país había logrado un acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios que facilitó su administración sin la lucha partidista del pasado. No obstante, en el proceso progresivamente fueron surgiendo movimientos armados al margen de la Ley, unos inspirados en ideologías de izquierda, otros en ideologías de derecha, al tiempo que el narcotráfico y el secuestro se convierten en la principal fuente para su financiamiento. Esta situación es la que da cuenta de la toma del Palacio de Justicia en 1985 por parte del M-19 y del asesinato de la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; de múltiples masacres que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional en especial en la segunda mitad de la década de los ochenta y de que el país de ese entonces fuese catalogado como uno de los más violentos del mundo.

Esos desarrollos que difieren de manera sustancial de la lucha partidista del pasado son los que llevan a que Jesús Antonio Bejarano comente que los tres gobiernos que transcurrieron entre 1978 y 1990 significaron

... alternativas diferentes de solución al conflicto, condicionadas en mucho por la percepción de la naturaleza de la crisis política: al modelo de restricción de libertades y abiertamente represivo del presidente Turbay Ayala, se contrapuso el del diálogo y la “apertura democrática” de Betancur y a éste el de la reconciliación, normalización y rehabilitación de Virgilio Barco, en un progresivo esfuerzo por disponer, en un mismo plano de correspondencia, la superación de la violencia y de la crisis política, convirtiéndose así la política de paz, en la práctica en un escenario más amplio que la simple escogencia entre la disposición al diálogo y el uso de la fuerza<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> BEJARANO ÁVILA, Jesús Antonio. “La política de paz durante la administración Barco”, en OSSA, Carlos y DEAS, Malcom (Coords.), *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social en Colombia. 1986-1190*, Bogotá, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, 1994, p. 80.

Los cambios que se producen en 1990, que son de gran trascendencia en la historia reciente del país, es lo que lleva a que para efectos de este análisis se haya fraccionado el gobierno de Barco en dos tramos. También ésa es la razón por la cual el alcance del análisis del período 1990–2007 no pretenda ser exhaustivo y se limite tan sólo a algunos aspectos de lo ocurrido en términos del contrato individual de trabajo –incluyendo el régimen salarial y el pensional– y de los derechos colectivos de los trabajadores. Otros temas, no por carecer de enorme importancia para efectos del análisis que aquí se realiza, como la salud, la educación y la vivienda, que deberían ser parte del mismo, se dejan por fuera, no sólo por cuenta de su complejidad, sino por cuenta de la que ya de por sí tienen los tópicos que aquí se tratan.

## Gobierno de César Gaviria: 1990-1994

En agosto de 1990, César Gaviria asume la Presidencia de la República. Como lo anota Pardo, “la incesante violencia política y común que dejaba al ciudadano sumido en la impotencia, provocaba una aguda sensación de que el país era poco menos ingobernable”<sup>18</sup>. De hecho, el propio Gaviria había reemplazado como candidato presidencial a Luis Carlos Galán, asesinado por los narcotraficantes. En diciembre de ese año convoca a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, que concluye en julio de 1991 con la promulgación de una nueva Constitución Política, que entre muchas otras disposiciones prohíbe la extradición de nacionales. Posteriormente en septiembre del mismo año<sup>19</sup> el Gobierno anuncia una política de sometimiento a la justicia que lleva a la entrega de varios narcotraficantes, entre ellos Pablo Escobar, quien es confinado en la cárcel conocida como La Catedral, de la cual se fuga en julio de 1992.

La corrupción, la falta de controles suficientes, el temor, la subestimación de la capacidad corruptora y de intimidación de los reclusos y la negligencia, ineptitud o complicidad de parte de quienes tenían la responsabilidad de vigilar, mostraron a La Catedral como uno de los peores desaciertos del Gobierno de turno<sup>20</sup>.

En lo que hace referencia a la legislación laboral, desde el gobierno de Lleras Restrepo en 1968 eran evidentes los problemas que acarrea la enorme cantidad y

<sup>18</sup> PARDO RUEDA, Rafael. *Colombia 1986–1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec y Grupo Editorial Norma, 1996, pp. 419 y 420.

<sup>19</sup> DUZÁN, María Jimena. *Óp. cit.*, p. 339.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 426.

disparidad de prestaciones sociales que se habían ido vinculando a los contratos individuales de trabajo a lo largo del siglo XX, pensamiento que había sido compartido por López Michelsen en 1976. Estas prestaciones, unidas a la estabilidad introducida al contrato individual de trabajo, en particular en la primera mitad de la década del sesenta, se habían convertido en obstáculo para la generación de empleo y el crecimiento económico<sup>21</sup>. El empleo informal representaba el 51 por ciento del empleo total y el país había pasado de tasas promedio de desempleo inferiores al 5 por ciento en las décadas de los cincuenta y sesenta a tasas promedio superiores al 10 por ciento en la de los ochenta. De ahí que la filosofía incorporada en la Reforma Laboral propuesta ante el Congreso y en la política a seguir en materia laboral, resulte radicalmente diferente de la vigente hasta entonces, al estar orientada a devolverle movilidad a la fuerza laboral tanto en el sector público como en el privado y a disminuir las prestaciones asociadas al contrato individual de trabajo<sup>22</sup>. Al mismo tiempo, y a diferencia de lo ocurrido en el pasado, se abre espacio a la posibilidad de fortalecer los derechos colectivos de los trabajadores. Puesto de otra manera, y en los términos del análisis que se viene realizando, ésta era la transacción que en esta ocasión resultaba aceptable tanto para los dueños del capital como para los del trabajo. No de otra manera se explica que las disposiciones legislativas y gubernamentales requeridas para flexibilizar el contrato individual laboral hubiesen surtido los trámites democráticos necesarios en la Constitución para hacerlas efectivas y que dichas disposiciones hubiesen más adelante, en lo fundamental, resultado validadas por la Corte Constitucional.

Es de resaltar que la Reforma Laboral, o Ley 50 de 1990, se expide después de un amplio debate en el Congreso, siendo ésta la primera vez en más de setenta años que se adoptan decisiones de la naturaleza descrita sin recurrir al expediente del estado de sitio. Además, los trámites requeridos para su aprobación se surten con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 por lo que su validez, al igual que la de las reformas laborales posteriores a ella, cuenta con el aval de la Corte Constitucional.

Entre las disposiciones de mayor trascendencia incluidas en la Ley 50 de 1990 se destaca la eliminación del derecho, para aquellos trabajadores que no lo hubiesen adquirido, a la *acción de reintegro* por despido injustificado después de diez años de servicio, norma que había sido introducida en 1965. Así mismo, la Ley suprime el derecho a la *pensión sanción* para los trabajadores no afiliados al Instituto de los Seguros Sociales. En su lugar, la Ley aumenta la indemnización por despido injustificado después de diez años de servicios al equivalente a cuarenta días adicionales de salario

<sup>21</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 50 de 1990 (por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones). Anales del Congreso de la República.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

por cada año de servicios sobre los cuarenta y cinco días básicos a los que tenía derecho el trabajador por un tiempo de servicio no mayor de un año. De esta manera se excluyen del ordenamiento jurídico dos normas que hacían imposible el despido de trabajadores con contratos de trabajo con más de diez años de vigencia, normas que producían efectos perversos: de una parte, estimulaban la desvinculación de trabajadores antes del cumplimiento de los diez años de servicios o, alternativamente, en caso de que ello no ocurriera inducían la ineficiencia del trabajador frente a la imposibilidad práctica del empresario de dar por terminado el contrato de trabajo<sup>23</sup>.

En segundo lugar, otro de los grandes problemas identificados en 1990 asociados al contrato de trabajo es el cálculo a realizar en materia de liquidación definitiva de las *cesantías*, el cual correspondía a la acumulación de un mes de salario cada año al saldo de los años precedentes, saldo que era reajustado en cada oportunidad con base en el incremento salarial, independientemente de los retiros parciales de cesantía que el trabajador hubiese realizado, haciendo de ella una prestación costosa e incierta para el empresario<sup>24</sup>. De ahí que la Ley introduzca el concepto de *salario integral* para la celebración de nuevos contratos de trabajo con remuneración superior a diez salarios mínimos legales, lo cual en los términos definidos en la Ley significa la incorporación al salario del derecho a la cesantía y sus intereses y a la prima de servicios. El Artículo 18 estima que el costo del factor prestacional correspondiente para la empresa equivale como mínimo al 30 por ciento del salario, el cual queda exento de la base gravable para efectos tributarios. La Ley, adicionalmente, deja a discreción del trabajador, con contrato de trabajo vigente, la solicitud voluntaria de la liquidación definitiva de la cesantía para acogerse al régimen de salario integral. Para los trabajadores con salarios inferiores a diez salarios mínimos legales la Ley mantiene el derecho a la prima, a la cesantía y a los intereses sobre la cesantía, los cuales se reconocen cada año sobre el saldo vigente a cargo del empleador. No obstante, la Ley introduce un cambio de gran trascendencia cual es que los aportes correspondientes al derecho a la cesantía, a partir de la vigencia de la Ley, deben ser consignados a comienzos de cada año en los fondos privados de cesantías, creados para tal efecto, con lo que se elimina el derecho a su *retroactividad*, que era lo que en esencia hacía esa prestación tan incierta y costosa.

La Ley 50 de 1990 adicionalmente *flexibiliza la jornada laboral* y reduce el costo por trabajo realizado por fuera de ella al autorizar que en las empresas, factorías o *nuevas* actividades que se establezcan a partir de la vigencia de la Ley, el empleador y los trabajadores puedan acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos que permitan a la empresa operar sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> *Ibidem.*

no exceda de seis horas al día y de treinta y seis a la semana. En este caso no hay lugar al recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador queda con el derecho a devengar el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo y a un día de descanso remunerado a la semana.

De otra parte, la Ley autoriza la celebración de *contratos a término fijo* con períodos inferiores a un año, reglamenta las empresas de *servicios temporales* y establece que para demostrar que los contratos de *prestación de servicios* son contratos laborales la carga de la prueba queda a cargo del trabajador.

Así mismo, en respuesta a reparos reiterados, formulados por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo a la legislación laboral colombiana por no estar acorde con lo señalado en el Convenio No. 3 de la Organización Internacional del Trabajo sobre protección a la maternidad ratificado por Colombia en la Ley 129 de 1931<sup>25</sup>, el Artículo 34 de la Ley 50 de 1990 (Artículo 236 Código Sustantivo del Trabajo) establece que toda trabajadora en *estado de embarazo* tiene derecho a doce semanas de licencia en la época del parto. De igual forma, el Artículo 35 numeral 2 de la misma normatividad señala que si se presume que el despido, si éste ocurre, se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período de embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto, y sin autorización de las autoridades competentes, la Ley ordena el reintegro.

En materia de *derechos colectivos de los trabajadores* entre las disposiciones introducidas a la Ley 50 de 1990, se destacan las relativas al cumplimiento del Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia mediante la Ley 26 de 1976<sup>26</sup>, que incluyen, entre otras, facultades a los trabajadores y a los empleadores para constituir organizaciones profesionales sin autorización previa, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (Artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo); incremento de las sanciones contra quienes atenten contra ese derecho de los sindicatos (Artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo); derecho de los sindicatos a redactar libremente los estatutos y reglamentos administrativos (Artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo) y a la obtención de personería jurídica con el solo hecho de su fundación y a partir de la fecha de su asamblea constitutiva (Artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo); prohibición al Ejecutivo de establecer sanciones que tengan

<sup>25</sup> *Ibidem.* Ley 129 de 1931 (por la cual se aprueban varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo).

<sup>26</sup> Ley 26 de 1976 (por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 1948. Convenio No. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación).

implicaciones sobre las personerías jurídicas de los sindicatos (Artículo 401 del Código Sustantivo del Trabajo); ampliación del número de trabajadores amparados por el fuero sindical (Artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo) y autorización para constituir organizaciones sindicales mixtas integradas por empleados oficiales y públicos (Artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo).

Dentro del mismo orden de ideas la Ley amplía la etapa de arreglo directo (Artículo 434) y acorta los términos para hacer efectiva la huelga (Artículo 445), al tiempo que fija en sesenta días el período máximo de duración de la huelga, después del cual el Ministerio de Trabajo puede convocar a tribunal de arbitramento obligatorio.

Ahora bien, dentro del marco de la política orientada a *reestructurar las empresas* improductivas, la Ley 50 de 1990 introduce una norma de gran incidencia por su impacto sobre los derechos colectivos, cual es que si bien el Artículo 66 (Artículo del Código Sustantivo del Trabajo) establece que las empresas que no sean de servicios públicos no pueden clausurar labores total o parcialmente, en forma definitiva o temporal sin previa autorización del Ministerio de Trabajo y sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar, el Artículo 67 de la misma Ley (modifica el Artículo 40 del Decreto Legislativo 2351 de 1965) abre el espacio para obrar en ese sentido en razón a que establece los criterios que para esos efectos debe tener en cuenta el Ministerio de Trabajo<sup>27</sup>.

En concordancia con la filosofía incorporada a la Ley 50 de 1990, la Ley 60 de 1990<sup>28</sup> extiende facultades extraordinarias al Ejecutivo para determinar las condiciones de retiro del servicio de los funcionarios en las empresas estatales, entre las que sobresalen la insubsistencia con indemnización y el programa de jubilación voluntaria mediante la entrega de compensaciones pecuniarias<sup>29</sup>, las cuales implican

<sup>27</sup> Entre los criterios señalados se encuentra “la necesidad de adecuarse a la modernización de procesos, equipos y sistemas de trabajo que tengan por objeto incrementar la productividad o calidad de sus productos; la supresión de procesos, equipos, o sistemas de trabajo y unidades de producción; o cuando éstos sean obsoletos o ineficientes, o que hayan arrojado pérdidas sistemáticas, o los coloquen en desventaja desde el punto de vista competitivo con empresas o productos similares que se comercialicen en el país o con los que deba competir en el exterior; o cuando se encuentre en una situación financiera que lo coloque en peligro de entrar en estado de cesación de pagos, o quede hecho así haya ocurrido; o por razones de carácter técnico o económico como la falta de materias primas u otras causas que se puedan asimilar en cuanto a sus efectos; y en general los que tengan como causa la consecución de objetivos similares a los mencionados. Esta solicitud respectiva deberá ir acompañada de los medios de prueba de carácter financiero, contable, técnico, comercial, administrativo, según el caso, que acrediten debidamente la misma”.

<sup>28</sup> Ley 60 de 1990 (por la cual se reviste el Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación y tomar otras medidas en relación con los empleados del sector público del orden nacional).

<sup>29</sup> La indemnización es de un mes de salario básico si el empleado tuviere menos de diez años de servicio y un mes y diez días si el tiempo de servicio va hasta veinte años; en adelante un mes de salario por cada año adicional. La bonificación, si la persona escoge el plan de retiro voluntario no excede de 20 por ciento del valor de indemnización. Esta supresión se puede producir por múltiples circunstancias. Por ejemplo, por fusión o liquidación de

la cesación definitiva en el ejercicio de funciones públicas y se aplican a empleados o funcionarios amparados por la carrera administrativa. Adicionalmente, dentro de las facultades delegadas al Ejecutivo en el texto de la citada Ley, está la extensión de controles y autorizaciones en relación con la negociación futura de convenciones colectivas de trabajo en las empresas industriales y comerciales del Estado, así como para los titulares de ministerios y demás entidades del sector público nacional. Dentro de los controles establecidos está que a los directivos de las empresas comerciales e industriales del Estado les queda totalmente prohibido autorizar remuneraciones que excedan las del representante legal. En 1991 el Gobierno expide el Decreto 1660 que reglamenta los procedimientos a seguir en esa materia.

Silva Romero considera estas dos leyes nefastas para el sindicalismo.

En lo que se refiere a la Ley 50 de 1990 porque elimina el proteccionismo en la parte individual del derecho laboral, introduce al máximo la flexibilización y la precariedad, pero en la parte colectiva deja vivas las consecuencias del proteccionismo y lo perfecciona, lo que va a dar por resultado la imposibilidad real de desarrollo del sindicalismo<sup>30</sup>. Los sindicatos, por lo general, sólo tienen afiliados a los pocos trabajadores que gozan de contrato de trabajo a término indefinido.

Aunque en Colombia la legislación permite sindicatos distintos a los de empresa, en la práctica, con interpretaciones tradicionales, se ha impuesto una negociación por cada empleador para dar el mismo resultado práctico de lo criticado por la Organización Internacional del Trabajo en otros países, consistente en que sólo es viable el pleno ejercicio del derecho de asociación sindical por empresa<sup>31</sup>.

En lo que hace referencia a la Ley 60 de 1990, Silva Romero señala que la norma fue nefasta: “Y quién dijo miedo: se inició un proceso de desvinculación masiva de trabajadores públicos sin ningún antecedente en el país. La incidencia de estas políticas fue realmente nefasta para el derecho de asociación en Colombia”<sup>32</sup>. Adicionalmente señala que la visión de fondo de la Ley 60 de 1990 es totalitaria, no permite en la escena social, económica y política del país el funcionamiento de los sindicatos,

---

la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de empleos, o por política de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto, abolir la burocracia administrativa, entre otros.

<sup>30</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Flujos y reflujos: Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, tercera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2005, p. 237.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 420.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 233.

tolera los existentes al momento de su expedición pero a medida que se va llevando hasta sus extremos la aplicación de sus mandatos derriba las fortalezas sindicales<sup>33</sup>.

En 1991 el país adopta una nueva Constitución, en desarrollo de la cual se hace imperativa la introducción de ajustes legales de diversa índole: en primer término, por cuenta de la norma que establece que los convenios internacionales debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna; en segundo término, por cuenta de las sentencias de constitucionalidad relacionadas tanto con los derechos individuales como con los derechos colectivos vigentes en el Código Sustantivo del Trabajo que resultaban incompatibles con la nueva Constitución y, en tercer término, por cuenta de los derechos y principios incluidos en la Constitución que precisan el desarrollo legal.

En consecuencia, son numerosas las normas legales y sentencias proferidas por la Corte Constitucional a partir de 1991. Aquí se presentan tan sólo algunas de ellas por ser consideradas de gran interés para el trabajo que se realiza, en particular por la filosofía incorporada en ellas por parte de la Corte. Cabe destacar que, a pesar de que durante el período analizado se registran varios cambios de jurisprudencia en materia laboral, basados en la ideología de la mayoría de los magistrados de la Corte en cada momento, en términos generales es posible afirmar que, a diferencia del pasado, la filosofía prevaleciente de la Corporación ha sido “en teoría” la de proteger los derechos colectivos de los trabajadores y el poder de compra de los salarios y de algunos derechos pensionales, a cambio de aceptar la reducción sustancial del derecho a la *estabilidad laboral* y la *flexibilización del contrato individual de trabajo*.

Se dice que “en teoría” se han protegido los derechos colectivos de los trabajadores porque a la postre, con el paso del tiempo han surgido contratos de trabajo que no se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo, cuyos trabajadores no son susceptibles de afiliación a los sindicatos de empresa que son los prevalecientes en Colombia.

Uno de los aspectos más relevantes dentro del amplio espectro de posibilidades legales que se abren por cuenta de la adopción de la Constitución de 1991 y del cambio en la política comercial del país es el relativo a la *estabilidad laboral*. Ya se había anotado cómo las leyes 50 de 1990 y 60 del mismo año habían eliminado, así fuere sin efectos retroactivos, algunos de los pilares básicos de la práctica inamovilidad de los puestos de trabajo, excepción hecha de aquellos casos en los que al trabajador le fuese cancelado el contrato por justa causa y que, adicionalmente, habían abierto el espacio requerido para la reestructuración y liquidación de empresas tanto privadas como del Estado.

También es un hecho que la Constitución de 1991 en su Artículo 53 había consagrado que el Congreso expediría el “Estatuto del Trabajo” y que “la Ley

<sup>33</sup> *Ibidem*.

correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: ... *estabilidad en el empleo...*”. Esto significa que el derecho que tiene todo trabajador a la estabilidad en el empleo es elevado a rango constitucional a raíz de la expedición de la Carta Política.

Pero, ¿qué significa estabilidad en el empleo? Según Benítez Pinedo, quien cita a Mario de la Cueva, Jairo Villegas Arbeláez, José Montenegro Bacca y Mario L. Deveali, significa “la garantía que tiene el trabajador de no ser despedido salvo por justa causa comprobada. Esto es lo que se ha denominado estabilidad absoluta, en la medida en que implica la reinstalación o reintegro del trabajador al empleo desempeñado al momento de la desvinculación”<sup>34</sup>.

Pero existen otras posiciones que abogan,

... por atenuar la rigidez de este principio dándole mayor libertad a los empleadores para dar por terminada la relación laboral por su mera liberalidad y a través del pago de una indemnización, porque conceptual y materialmente el principio ha cambiado y ha sido permeado por tendencias flexibilizadoras que desvirtúan su carácter original, permitiendo que ante causas diferentes a las del incumplimiento del contrato se permita la finalización del vínculo<sup>35</sup>.

Esta última filosofía es la que permea diversas leyes aprobadas antes de la Constitución de 1991, como las 50 y 60 de 1990 ya comentadas, y otras adoptadas con posterioridad a su expedición, y las sentencias de la Corte Constitucional.

Para Benítez Pinedo, de este último sector

... participa nuestra Corte Constitucional que al estudiar la exequibilidad de varias normas del ordenamiento laboral, las ha encontrado ajustadas a la Carta Política y por tanto conformes al principio de estabilidad, partiendo de un concepto del mencionado principio diametralmente opuesto al que hemos expuesto. Igual situación se ha presentado al decidir acciones de tutela donde se pide la protección del derecho a la estabilidad<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> BENÍTEZ PINEDO, Jorge Mario, HERNÁNDEZ LUNA, Wilson, BERMÚDEZ ALARCÓN, Katerine, RODRÍGUEZ MEJÍA, Marcela, GONZÁLEZ SUÁREZ, Lysette Angélica, y SÁNCHEZ ACERO, Diego Alejandro. *El principio de estabilidad laboral en los pronunciamientos de la Corte Constitucional 1992-2005*, Bogotá, D.C., Universidad Externado de Colombia, diciembre de 2006, p. 15.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Entre las leyes adoptadas en desarrollo de los artículos 125 y 130 de la Carta Magna está la Ley 27 de 1992<sup>37</sup> que determina los alcances y nuevo enfoque de la carrera administrativa al extender el marco que regula dicha carrera de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva a las organizaciones a nivel territorial. El Plebiscito de 1957 había autorizado la introducción de la carrera administrativa a nivel nacional y condicionó su extensión a las entidades territoriales a la expedición de una Ley que nunca se aprobó. Con la Ley 27 “Colombia ingresa en definitiva en la *valoración del mérito* como el indicador que permitiría el ingreso a empleos públicos acogidos bajo el sistema de carrera y a la permanencia en los mismos”<sup>38</sup>. Esto es la utilización del concurso como mecanismo de ingreso a la administración. No obstante, la misma Ley previó que dichos trabajadores no eran inamovibles.

En la Exposición de Motivos de lo que más tarde sería la Ley 27 de 1992 el Gobierno anota:

... particularmente defendiendo la tesis de entender la carrera como un medio de mejorar la calidad de la función pública y de democratizar el ingreso a laborar en ésta, pero no como un marco de inflexibilidad que imposibilite la racionalidad del Estado o que dificulte la desvinculación de funcionarios cuando las razones del buen servicio público así lo demanden. En consecuencia, se propone que en situaciones especiales, previstas en los reglamentos, los funcionarios nominadores puedan ordenar el despido de empleados de carrera de manera anticipada a los procesos de evaluación y calificación siempre que la determinación busque exclusivamente la protección del interés comunitario.

En acatamiento de la Constitución se dispone el retiro de la carrera por la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y por la violación del régimen disciplinario<sup>39</sup>.

Y más adelante la misma Exposición de Motivos señala que,

... se propone también como causal de desvinculación de la carrera la necesidad de racionalizar la respectiva entidad estatal que diera lugar a la liquidación total o parcial o a la supresión de cargos ubicados en la órbita de la carrera. Se prevé un derecho de preferencia para ser ubicado en la misma institución o en otra agencia del

<sup>37</sup> Ley 27 de 1992 (por la cual se desarrolla el Artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones).

<sup>38</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 27 de 1992. Anales del Congreso de la República.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

Estado a favor del empleado afectado por estos fenómenos, a condición de que acredite un récord de calificaciones satisfactorias en el desempeño del cargo público.

Esta Ley motiva las más diversas demandas de constitucionalidad frente a las cuales existen las respectivas sentencias de la Corte Constitucional. Entre éstas se destaca la Sentencia C-527 de 1994<sup>40</sup> que establece que,

... la garantía de la carrera administrativa se reduce a una indemnización pues basta la supresión de cargos con suficiente razón para desvincular a cualquier empleado... el derecho a la estabilidad y a la promoción según los méritos de los empleados de carrera no impide que la administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado pueda cumplir su cometido.

Por consiguiente cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de los cargos en una entidad pública, “es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general”.

De otra parte, en Sentencia SU-250 de 1998<sup>41</sup> la Corte Constitucional se pronuncia al respecto en los siguientes términos. Frente a la estabilidad existen variadas caracterizaciones: desde la estabilidad impropia –pago de indemnización– y la estabilidad “precaria” –caso de los empleados de libre nombramiento y remoción que pueden ser retirados en ejercicio de un alto grado de discrecionalidad–, hasta la estabilidad absoluta –reintegro derivado de considerar nulo el despido–, luego no siempre el derecho al trabajo se confunde con estabilidad absoluta<sup>42</sup>.

La Sentencia C-594 de 1997<sup>43</sup> decide sobre la demanda de inconstitucionalidad del numeral 5 del Artículo 8º del Decreto Legislativo 2351 de 1965; el párrafo del Artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 7º del Decreto Legislativo 2351 de 1965, y el párrafo transitorio del Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, que hace referencia a la estabilidad laboral después de diez años de servicio y al establecimiento de una indemnización en caso de despido injustificado,

<sup>40</sup> Sentencia C-527 del 18 de noviembre de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

<sup>41</sup> Sentencia SU-250 del 26 de mayo de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Sentencia C-594 del 20 de noviembre de 1997, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

por considerar el actor que las normas demandadas van en contra de los artículos 13, 29, 53, 58, 83 y 93 de la Constitución Nacional<sup>44</sup>.

El argumento del actor es que el numeral 5 del Artículo 8° del Decreto Legislativo 2351 de 1965 violaba la estabilidad laboral en cuanto a que la norma confiere “un enorme poder discrecional al Juez, para nunca conceder el reintegro, ya que todo despido injusto genera incompatibilidades entre el patrono y el trabajador, por lo que en todos los casos, podría el Juez considerar que no es aconsejable vincular nuevamente el empleado a sus antiguas labores”. La Corte rechaza este argumento y declara la norma exequible<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 6° de la Ley 50 de 1990: Terminación unilateral del contrato sin justa causa: “Si el trabajador tuviere diez (10) o más años de servicio continuo se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción. Parágrafo Transitorio: Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, tuvieren diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el ordinal 5 del Artículo 8° del Decreto Legislativo 2351 de 1965, salvo que el trabajador manifieste su voluntad de acogerse al nuevo régimen”. Artículo 8° del Decreto Legislativo 2351 de 1965: Terminación unilateral del contrato sin justa causa: “Si el trabajador tuviere diez (10) o más años de servicio continuo se le pagarán treinta (30) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción. Con todo, cuando el trabajador hubiere cumplido diez (10) años continuos de servicios y fuere despedido sin justa causa, el Juez del Trabajo podrá mediante demanda del trabajador, ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4 literal d de este Artículo. Para decidir entre el reintegro y la indemnización, el Juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan en el juicio, y si de esa apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón a las incompatibilidades creadas por el despido, podrá ordenar, en su lugar, el pago de la indemnización”. Parágrafo del Artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 7° del Decreto Legislativo 2351 de 1965: Artículo 62: Terminación del contrato por justa causa. Parágrafo: “La parte que termina unilateralmente el contrato de trabajo debe manifestar a la otra, en el momento de la extinción, la causal o motivo de esa determinación. Posteriormente no pueden alegarse válidamente causales o motivos distintos”. Texto original del Código Sustantivo del Trabajo: Artículo 64: Condición resolutoria. “En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el daño emergente y el lucro cesante. En caso de que el patrono tenga que indemnizar perjuicios al trabajador por ruptura unilateral e ilegal del contrato, el lucro cesante consiste en el monto de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplirse el plazo pactado o presuntivo”.

<sup>45</sup> BENÍTEZ PINEDO, Jorge Mario *et ál.* *Óp. cit.*, pp. 19-20. “... la Corte concluye que la interpretación conforme a la Constitución del numeral impugnado es la siguiente: el Juez debe ordenar que el trabajador vuelva a su puesto laboral, salvo que aparezca claramente probado en el expediente que el reintegro no es conveniente para los intereses del propio trabajador. Esto significa que la expresión ‘no fuere aconsejable’ debe entenderse a partir de los derechos del trabajador, y no de los intereses del patrono... Por consiguiente, sólo si el estudio de las circunstancias que aparecen en el juicio lleva al Juez a la conclusión de que el regreso del empleado a su puesto de trabajo es claramente inconveniente a los intereses del trabajador, puede el Juez optar por decretar la indemnización sustituta, pues se entiende que la orden de reintegro protege mejor la estabilidad laboral que la concesión de una compensación monetaria. Así las cosas, la Corte entiende que el literal impugnado no está confiriendo una facultad abierta al Juez para que, según su capricho personal, opte entre el reintegro y la indemnización, puesto que el funcionario judicial debe decidir con base en los hechos que aparecen probados en el expediente, y conforme a los criterios hermenéuticos anteriormente señalados, los cuales se desprenden de una interpretación conforme a la Carta del ordinal impugnado. Con tales precisiones, la Corte concluye que el literal impugnado no viola la igualdad, pues las decisiones de los Jueces de no

De otra parte<sup>46</sup>, frente a otro cargo en contra del mismo ordinal que manifiesta que la norma es inconstitucional por cuanto en aquellos eventos en que no se ordena el reintegro, la indemnización prevista es insuficiente pues el daño debe ser definido en cada caso concreto, y no en abstracto y en forma tarifada, como lo hace la Ley, la Corte responde:

La Corte no comparte esa argumentación, pues si bien la Constitución establece que la estabilidad laboral es un derecho del cual gozan todos los trabajadores (Artículo 53 de la Carta Política), por lo cual la Ley debe consagrar mecanismos para proteger ese valor superior, lo cierto es que la Carta no prohíbe que el mecanismo protector sea, en determinados casos, una indemnización tarifada, que debe pagar el patrono cuando despide sin justa causa a un trabajador, siempre y cuando la indemnización sea suficientemente alta, no sólo para reparar el daño al asalariado sino también para disuadir al empresario de llevar a cabo conductas contrarias a la Ley. Ahora bien, la Corte considera que en el presente caso se cumplen esas condiciones, por las siguientes razones: de un lado, sólo puede decretar la indemnización sustituta en aquellos casos en que el reintegro sea claramente contrario a los intereses del trabajador; y, de otro lado, el empleado injustamente despedido después de diez años de servicio no sólo tiene derecho a reclamar la indemnización tarifada del numeral 4, literal d del Artículo 8° del Decreto Legislativo 2351 de 1965, esto es, treinta días adicionales de salario por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción, sino que, además, en la mayoría de los casos esa indemnización se acumula con la llamada pensión sanción prevista por el Artículo 8° de la Ley 171 de 1961...<sup>47</sup>.

No obstante, la Corte parecería haber cambiado de jurisprudencia en la Sentencia T-395 de 2001<sup>48</sup> que se ocupa de la estabilidad y de la sustitución patronal<sup>49</sup>, donde señala que “la estabilidad laboral no es en sí misma un derecho fundamental, objeto de protección inmediata a través de la acción de tutela, salvo en aquellas

---

ordenar el reintegro en determinados casos encuentran un fundamento objetivo y razonable en la protección de los intereses del propio trabajador”.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.

<sup>48</sup> Sentencia T-395 del 17 de abril de 2001, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy, Corte Constitucional.

<sup>49</sup> BENÍTEZ PINEDO, Jorge Mario *et ál.* *Óp. cit.*, p. 25. “El Artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo indica que se entiende por sustitución patronal ‘todo cambio de un patrono por otro, por cualquier causa, siempre que subsista la identidad del establecimiento, es decir, en cuanto éste no sufra variaciones esenciales en el giro de sus actividades o negocios”.

circunstancias especiales en que la garantía de dicha estabilidad compromete así mismo el núcleo esencial del derecho al trabajo”<sup>50</sup>.

También existen varias sentencias de la Corte relacionadas con la capacidad del Legislador de pronunciarse respecto de la *remuneración de los trabajadores*. En primer término está la Sentencia C-521 de 1995<sup>51</sup> que responde frente a demanda instaurada en contra de los artículos 15 y 16 de la Ley 50<sup>52</sup> que definen qué pagos no constituyen salarios y qué es salario en especie. Al respecto,

... estima la Sala que es de la competencia del Legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, lo cual le impide desconocer la primacía de la realidad sobre la forma y mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter.

Igualmente, dicha competencia se extiende a la determinación expresa, respetando los referidos criterios y principios, o deferida a la voluntad de las partes, de los pagos o remuneraciones que no constituyen salario para los efectos de la liquidación de prestaciones sociales. Esto último es particularmente admisible, dado que la existencia del contrato y de los acuerdos y convenios de trabajo como reguladores de las relaciones de trabajo es reconocida por la propia Constitución

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>51</sup> Sentencia C-521 del 16 de noviembre de 1995, magistrado ponente Antonio Barrera, Corte Constitucional.

<sup>52</sup> Ley 50 de 1990 (por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones). Artículo 15: “El Artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128: Pagos que no constituyen salarios: No constituyen salarios las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie, no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad”. Artículo 16: “El Artículo 129 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 129: Salario en especie: 1. Constituye salario en especie toda aquella parte de la remuneración ordinaria y permanente que reciba el trabajador como contraprestación directa del servicio, tales como la alimentación, habitación o vestuario que el empleador suministra al trabajador o a su familia, salvo la estipulación prevista en el Artículo 15 de esta Ley. 2. El salario en especie debe valorarse expresamente en todo contrato de trabajo. A falta de estipulación o de acuerdo sobre su valor real se estimará pericialmente, sin que pueda llegar a constituir y conformar más del 50 por ciento de la totalidad del salario. 3. No obstante, cuando un trabajador devengue el salario mínimo legal, el valor por concepto de salario en especie no podrá exceder del 30 por ciento”.

(Artículo 53), en cuanto no menoscaben la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores<sup>53</sup>.

A semejanza de la Sentencia C-521 de 1995, la Sentencia C-081 de 1996<sup>54</sup> declara la exequibilidad del Artículo 17 de la Ley 50 de 1990 que contiene la distinción entre viáticos permanentes y viáticos transitorios<sup>55</sup>.

Dentro del mismo marco de las competencias del Legislativo para regular los elementos de la remuneración de los trabajadores, en Sentencia C-112 de 1993<sup>56</sup> frente a una demanda en contra del Artículo 3º de la Ley 60 de 1990, que establece que “en ningún caso podrán los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, autorizar remuneraciones y prestaciones para los trabajadores oficiales de la respectiva entidad que anualmente excedan lo percibido por el representante legal de la misma”, la Corte señala que,

<sup>53</sup> Sentencia C-521 de 1995. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>54</sup> Sentencia C-081 del 29 de febrero de 1996, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

<sup>55</sup> *Ibidem*. “La distinción legal entre viáticos permanentes y transitorios, para efectos salariales, se ajusta a la Carta, dado que es posible que el Legislador establezca la noción respectiva de qué es salario, siempre y cuando no desborde el contenido constitucional que se le ha dado al concepto a definir. En efecto, con criterios que armonizan con la Carta, la Organización Internacional del Trabajo, en el Artículo 1º del Convenio No. 95 relativo a la protección del salario, ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962, y que por ende hace parte de la legislación interna, ha definido el salario, como ‘la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar. La Corte entiende que el establecimiento legal de una fracción salarial en el total del viático permanente se encuentra dentro del marco de desarrollo legal, en la cual el Legislador se desenvuelve en un ámbito de acción autorizado constitucionalmente’. A partir de la expresa definición del viático accidental (numeral 3 del Artículo 17 de la Ley 50 de 1990), se deduce el concepto tácito de viático permanente, pues tienen tal naturaleza aquellas remuneraciones que el patrono da al trabajador para requerimientos ordinarios, habituales y frecuentes. La diferencia entre viáticos establecida en el Artículo 17 de la Ley 50 de 1990 se ajusta entonces a la Constitución Política”. “La Constitución brinda una especial protección al trabajo y al salario (Carta Política, Preámbulo y artículos 25 y 53), pero no consagra una definición de salario, por lo cual el Legislador conserva una cierta libertad para establecer qué componentes constituyen o no salario. Así la Constitución señala que las condiciones de trabajo deben ser dignas y justas (Carta Política, artículos 1º y 25), lo cual implica una cierta noción constitucional de salario justo, pues sólo es digno aquel trabajo que permite a la persona vivir dignamente. Igualmente, la Carta precisa que la remuneración debe ser móvil y vital, así como proporcional a la cantidad y calidad del trabajo (Carta Política, Artículo 53). Esto significa, tal y como lo ha establecido esta Corporación, que debe existir una equivalencia entre el salario y la prestación del servicio, y que el principio ‘a trabajo igual salario igual’ tiene rango constitucional. Pero dentro de esos marcos, el Congreso conserva la posibilidad de optar por diversas definiciones legislativas de los componentes salariales. Por ello esta Corporación, en reciente decisión, precisó que ‘la Constitución no ha señalado reglas para efectos de determinar los factores salariales que han de tenerse en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales’. Por consiguiente, corresponde al Legislador, dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, determinar los aludidos factores”.

<sup>56</sup> Sentencia C-112 del 25 de marzo de 1993, magistrado ponente Hernando Herrera, Corte Constitucional.

... bien puede el Legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales fijar toques máximos a la remuneración y prestaciones de los trabajadores oficiales pues tal actuación tiene nítido asidero constitucional, sin que, por lo demás, pueda válidamente aducirse que tal proceder comporta desconocimiento de la libertad de negociación colectiva, ya que, si el Gobierno está sometido a los decretos normativos que sobre la materia fije la Ley, con mayor razón lo están sus representantes en las citadas entidades y sus trabajadores al negociar su régimen salarial y prestacional y al plasmarlo en las convenciones respectivas<sup>57</sup>.

Agrega que como los gerentes y directores de las empresas a que alude la norma demandada son empleados públicos, esta circunstancia conduce a que “se establezca un máximo en las remuneraciones y prestaciones de los trabajadores oficiales, pues como la Ley fija íntegramente las remuneraciones y prestaciones de los empleados públicos, está al mismo tiempo limitando en forma de tope máximo las citadas remuneraciones de los trabajadores oficiales”<sup>58</sup>.

En materia de *derechos colectivos* son también varias las sentencias adoptadas en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991.

Dentro de las primeras sentencias de constitucionalidad entabladas al amparo del nuevo marco jurídico están las relacionadas con el fortalecimiento de los derechos colectivos de los trabajadores. En particular está la exequibilidad del Artículo 409 (numeral 1 del Código Sustantivo del Trabajo) que excluye del *fuerro sindical a los empleados públicos*, frente a lo cual la Corte Constitucional (Sentencia C-593 de 1993<sup>59</sup>) responde expulsando la norma del ordenamiento jurídico por cuanto vulnera principios de superior jerarquía consagrados en la Constitución, toda vez que el Artículo 39 Superior no hacía ningún tipo de distinción entre trabajadores privados y públicos. La Corte sostuvo los siguientes argumentos:

... el Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dio consagración constitucional al derecho que les reconocían la Ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio, al no excluirlas del derecho al *fuerro sindical*<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> *Ibidem.*

<sup>58</sup> *Ibidem.*

<sup>59</sup> Sentencia C-593 del 14 de diciembre de 1993, magistrado ponente Carlos Gaviria, Corte Constitucional.

<sup>60</sup> *Ibidem.*

Así mismo, están las sentencias relacionadas con el *poder vinculante de las convenciones colectivas*. Tal es el caso de la Sentencia C-009 de 1994<sup>61</sup> en la que para la Corte es claro “que *no se pueden menoscabar*, a través de la celebración de una nueva convención, los derechos de los trabajadores establecidos en convención anterior, pues ésta es la letra y el espíritu del inciso final del Artículo 53 de la Constitución Política”<sup>62</sup>. La Corte señala que,

... el respeto de los derechos adquiridos por los trabajadores mediante una convención, no se opone a la vigencia temporal de la misma, pues la convención puede ser prorrogada expresamente por voluntad de las partes o en forma automática, cuando las partes o una de ellas no hubiere hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, a través de su denuncia (artículos 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo) en cuyo caso los derechos adquiridos por los trabajadores quedan incólumes.

De igual manera, la Corte Constitucional se pronuncia respecto de la vulneración del derecho a la igualdad de los trabajadores de una empresa, cuando el *pacto colectivo* celebrado contenga cláusulas que crean *condiciones de trabajo más benéficas para los empleados no sindicalizados* que para los sindicalizados y las circunstancias fácticas no lo justifiquen (Sentencia SU-342 de 1995<sup>63</sup>). La Corte al respecto señala

<sup>61</sup> Sentencia C-009 del 20 de enero de 1994, magistrado ponente Antonio Barrera, Corte Constitucional. “El *derecho colectivo* dentro de la perspectiva constitucional comprende: la libertad de asociación sindical (Artículo 39 de la Constitución Política); la *institución de la asociación profesional*; el *derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga*. Respecto a este último expresa que ‘constituye un medio para que los trabajadores y las asociaciones sindicales defiendan sus intereses económicos y sociales, en lo relativo a la obtención de mejoras en las condiciones de trabajo y reivindicaciones en el ámbito de la respectiva profesión u oficio, como también en la implementación de políticas gubernamentales en el campo social y económico. El derecho a la ‘negociación colectiva para regular las relaciones laborales’, el cual se hace efectivo y adquiere vigencia y operatividad, a través de la celebración de los ‘acuerdos y convenios de trabajo’, denominados en nuestra legislación pactos colectivos o convenciones colectivas de trabajo, constituyen los mecanismos ideados, además de la concertación, para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (Artículo 53, inciso final, artículos 55 y 56, inciso final de la Carta Política)’. Al revisar la naturaleza de la convención colectiva, no obstante, la Corte señala que ‘aun cuando puede ser considerada como fuente formal de derecho, no es una verdadera Ley, con el valor y la significación que ésta tiene a la luz de los textos constitucionales, por las siguientes razones: La convención al provenir de una relación contractual no tiene como finalidad innovar en el ordenamiento jurídico por vía general. La convención no corresponde propiamente a la potestad legislativa del Estado’”.

<sup>62</sup> *Ibidem*. “El efecto útil que debe producir la norma del Artículo 53, aunado a la conciliación entre los derechos adquiridos por los trabajadores con el derecho de negociación colectiva, permite colegir, que en una nueva convención colectiva puedan modificarse, sustituirse, e inclusive eliminarse derechos, que antes reconocía una convención, siempre que la nueva situación en que se ubique a los trabajadores, en términos reales u objetivos, implique el reconocimiento de derechos que sean iguales o superiores a los obtenidos anteriormente, o que sea imperiosa su revisión, debido a circunstancias excepcionales e imprevisibles”.

<sup>63</sup> Sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995, magistrado ponente Antonio Barrera, Corte Constitucional. “Lo dicho permite a la Sala establecer como regla general que la libertad de los patronos para regular a través de

que la Ley reconoce el derecho de la mayoría de los trabajadores afiliados al sindicato para regular a través de la convención las condiciones de trabajo en la empresa, admite la preeminencia de la organización sindical frente al resto de trabajadores no sindicalizados, y de la convención sobre el pacto, resultando en esta forma fortalecido el derecho de asociación sindical, pues evita que el patrono pueda a través de la celebración de pactos colectivos con la minoría de los trabajadores crear condiciones de trabajo más favorables que contribuyan a desestimular la afiliación al sindicato y lo conviertan en minoritarios.

De otra parte, un tópico que propicia un debate del mayor interés es el surgido alrededor de lo que es considerado como “*servicio público esencial*”. El Artículo 56 de la Constitución Política establece que “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador. La Ley reglamentará este derecho”. La aprobación de este Artículo en la Asamblea Nacional Constituyente no estuvo exenta de un gran debate y su trámite termina con el calificativo de “esencial” a los servicios públicos excluidos del derecho a la huelga<sup>64</sup>.

La consecuencia inmediata del Artículo 56 de la Constitución Política es que *no* todos los trabajadores oficiales quedan excluidos del *derecho a la huelga* y en ese sentido se pronuncia la Corte Constitucional en Sentencia T-426 de 1992<sup>65</sup>, la cual es particularmente esclarecedora. En ella se afirma:

... el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de pertenecer a este tipo, desnaturalizándose... el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el núcleo esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable o lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Conforme a esta definición puede señalarse como *núcleo esencial del derecho de huelga*, la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la

---

pactos colectivos las relaciones de trabajo, cuando estos vayan a coexistir con convenciones colectivas en la empresa, se encuentra restringida o limitada por el conjunto de derechos, valores y principios que reconoce la Constitución. En otros términos, la aludida libertad queda incólume y goza de la protección constitucional y legal, pero no puede ejercerse o utilizarse por el patrono para afectar los derechos fundamentales de los trabajadores y de la organización sindical”.

<sup>64</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*

<sup>65</sup> Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, Corte Constitucional.

suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo<sup>66</sup>.

Esta facultad, claro está, *no es absoluta*. El punto es que la huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía (*v.g.* los derechos fundamentales) o el interés general (bajo la forma del orden público, por ejemplo), el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado<sup>67</sup>.

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia T-443 de 1992 conceptúa que,

... el derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores en el presente siglo. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salvaguarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático<sup>68</sup>.

El alcance de la limitación del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales, por su parte, depende de si la entidad pública a la que se hallan vinculados los trabajadores presta realmente servicios públicos esenciales –caso en el cual el derecho de huelga no se garantiza– o presta servicios públicos que la Ley no califica de esenciales. En este último evento tienen garantizado el derecho de huelga a la luz de la Constitución (Sentencia C-110 de 1994<sup>69</sup>).

Dentro de este mismo orden de ideas, la Sentencia C-473 de 1994<sup>70</sup> señala que,

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> Sentencia T-443 del 6 de julio de 1992, magistrados ponentes José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez y Fabio Morón, Corte Constitucional.

<sup>69</sup> Sentencia C-110 del 10 de marzo de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

<sup>70</sup> Sentencia C-473 del 27 de octubre de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

... las limitaciones constitucionales al derecho a la huelga deben ser interpretadas de manera que se busque armonizar los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales con el derecho a la huelga de los trabajadores. En efecto, estamos en presencia de una colisión entre principios y derechos fundamentales protegidos por la Constitución. En tales casos, en virtud del principio de efectividad de los derechos fundamentales (Constitución Política, Artículo 2º), siempre se debe preferir la interpretación que permita la armonización y la compatibilidad de los derechos sobre aquélla que imponga un sacrificio excesivo a alguno de ellos.

Y el fallo continúa, haciendo referencia a la Sentencia T-210 de 1994:

... el intérprete debe garantizar el mayor radio de acción posible al ejercicio de los derechos fundamentales y preferir la solución que, en el sopesamiento de valores o derechos constitucionales contrapuestos, no sacrifique su núcleo esencial, atendidas la importancia y función que cada derecho cumple en una sociedad democrática<sup>71</sup>.

La Sentencia C-473 de 1994 establece, así mismo, que si bien existen diversas posibilidades hermenéuticas sobre la materia, la Corte Constitucional tiene competencia para hacer un análisis material de aquellas leyes que catalogan ciertas actividades como servicios públicos esenciales<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Sentencia T-210 del 27 de abril de 1994, magistrado ponente Eduardo Cifuentes, Corte Constitucional.

<sup>72</sup> Sentencia C-473 de 1994. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “Acorde con dicha concepción, estima la Corte que la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos: La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquélla puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público. El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios. De lo dicho se infiere, que al valorar los intereses en conflicto, a efectos de hacer la definición de los servicios públicos esenciales, el Legislador debe partir de bases serias, objetivas y razonables, de modo que la respectiva regulación guarde proporcionalidad entre el respeto a los derechos fundamentales de los usuarios y el derecho de los trabajadores a la huelga. En cuanto a la fijación de los derroteros que determinan la posibilidad de ejercer el derecho en los demás casos, el Legislador está limitado por el contenido

Hasta la fecha, y a partir de la Constitución de 1991 en desarrollo del precepto constitucional señalado, el Congreso ha calificado expresamente algunas actividades como servicios públicos esenciales: la Banca Central (Ley 31 de 1992), el Sistema General de Seguridad Social (Ley 100 de 1993<sup>73</sup>), y los servicios públicos domiciliarios –acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible y telefonía– (Ley 142 de 1994<sup>74</sup>).

Por su parte, la Corte se ha pronunciado frente a lo preceptuado en el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>75</sup>, el cual define qué se entiende por *servicio público*. En la Sentencia C-450 de 1995 la Corte infiere que al valorar los intereses en conflicto, a efectos de hacer la definición de los servicios públicos esenciales, el Legislador debe partir de bases serias, objetivas y razonables, de modo que la respectiva regulación guarde proporcionalidad entre el respeto a los derechos fundamentales de los usuarios y el derecho de los trabajadores a la huelga. Los razonamientos señalados le sirven a la Corporación para pronunciarse respecto de lo *esencial* de las empresas de transporte por tierra, mar y aire; las empresas de telecomunicaciones, y las actividades de explotación, refinación y transporte de petróleo y sus derivados, servicios, que el Legislador había incorporado al Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>76</sup>.

Así mismo, la Sentencia C-450 de 1995 señala:

---

del núcleo esencial del derecho. Para concretar esta frontera en el caso de la huelga, debe atenderse a la definición que la Corte le ha asignado al término”.

<sup>73</sup> Ley 100 de 1993 (por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones).

<sup>74</sup> Ley 142 de 1994 (por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones).

<sup>75</sup> Decreto 0753 de 1956 (por el cual se sustituye el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo): El Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo define servicio público como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”. Adicionalmente, el mismo Artículo establece un amplio listado. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: Las que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público. Las de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones. Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas. Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia. Las de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados. Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones. La de explotación, elaboración y distribución de sal. Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno. Cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.

<sup>76</sup> Sentencia C-450 del 4 de octubre de 1995, magistrado ponente Antonio Barrera, Corte Constitucional.

... la huelga como acto jurídico produce los efectos jurídicos queridos por los trabajadores en cuanto al reconocimiento de sus derechos e intereses comunes, con arreglo al derecho colectivo del trabajo. Así entonces, la huelga considerada como un acto jurídico exige su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, que determina a nivel constitucional y legal el conjunto de las reglamentaciones requeridas para el ejercicio del derecho<sup>77</sup>.

En concepto de la Corporación el derecho de huelga constituye,

... un medio de acción directa, coactivo y legítimo sobre los empleadores particulares o del Estado para obligarlos a ceder frente a los reclamos de los trabajadores, con el fin de asegurar la creación de un orden económico y social más justo en el ámbito de la empresa. Conforme a lo anterior, la Constitución reconoce, como principio general, la huelga como un derecho que está radicado en cabeza de los trabajadores y de las asociaciones de trabajadores<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*. “Esta consagración es fruto de una evolución jurídica que comenzó por el abandono de la teoría de la huelga-delito, según la cual estos ceses concertados de actividades de parte de los trabajadores eran punibles por cuanto atentaban contra las libertades económicas. Posteriormente, el constitucionalismo colombiano, desde la Reforma de 1936, superó la concepción de que las huelgas eran simplemente toleradas por el Estado en circunstancias que éste podía definir discrecionalmente, para incorporar la noción de la huelga-derecho, según la cual ésta es una facultad legítima que no puede ser limitada sino de acuerdo a los criterios establecidos por la propia Constitución, y sin que se pueda vulnerar su contenido esencial. En épocas pasadas *la huelga* era la resultante de la suspensión del trabajo cumplida mediante una unión meramente material de los trabajadores. Su fundamento jurídico, explica el tratadista Mario de la Cueva ‘era el derecho natural del hombre a no trabajar sin su pleno consentimiento, pero justamente por este fundamento, la huelga era un derecho individual, pues pertenecía a cada trabajador; el estado de huelga resultaba del ejercicio simultáneo de muchos derechos individuales’. En estas circunstancias, la realización de la huelga constituía una situación de hecho, cuyos efectos jurídicos consistían en que la suspensión de labores por el trabajador era un acto contrario al derecho, esto es, ilícito y generador de responsabilidad, porque implicaba el incumplimiento de su obligación de prestar el servicio”. El mismo tratadista explica el tránsito de la huelga como hecho a la huelga como acto jurídico, cuando dice que “en el pasado, la suspensión de labores no producía, como efectos jurídicos, los buscados por los obreros; éstos, en efecto, pretendían imponer su voluntad a los no huelguistas y al empresario y mantener vigentes las relaciones individuales de trabajo en tanto se decidía el conflicto que motivó la huelga, pero los efectos atribuidos por el derecho eran, precisamente, los contrarios, pues la voluntad predominante era la de los no huelguistas y del empresario; es cierto que en ocasiones, por ser mayoría los huelguistas y por razones técnicas que impedían la continuación de las labores o por la solidaridad obrera que no permitía la sustitución de los huelguistas, los trabajos, de la empresa podían quedar totalmente suspendidos, pero esto ocurría por cuestiones de hecho y no como efecto jurídico... En cambio, en el presente la huelga como acto jurídico produce los efectos jurídicos queridos por los trabajadores en cuanto al reconocimiento de sus derechos e intereses comunes, con arreglo al derecho colectivo del trabajo. Así entonces, la huelga considerada como un acto jurídico exige su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, que determina a nivel constitucional y legal el conjunto de las reglamentaciones requeridas para el ejercicio del derecho. Finalmente, la Constitución de 1991 confiere un lugar esencial y relevante al derecho de huelga en el nuevo orden constitucional”.

Dos años más tarde la Sentencia C-075 de 1997<sup>79</sup> frente a una demanda de constitucionalidad de otro literal del Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo (el e), la Corte sorprendentemente conceptúa que el Legislador no había señalado (¿después de 1991?) como servicios públicos esenciales las actividades relacionadas con las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados, señaladas en el Artículo 1º del Decreto Extraordinario 0753 de 1956<sup>80</sup>, en ejercicio de la facultad constitucional consagrada en el Artículo 56 de la Carta Fundamental de 1991 por lo que declara el literal e, inexecutable<sup>81</sup>.

En conclusión, para la Corte, solamente, constituyen servicios públicos esenciales las actividades que el mismo Constituyente de 1991 señaló como tales (Carta Política, Artículo 366) o aquellas que, concretamente, han sido definidas por el Legislador como esenciales, a partir de la expedición de la nueva Constitución Política. Así,

... estas facultades limitadoras que se delegan de manera exclusiva en el órgano legislativo, sin embargo, no pueden ser desarrolladas de manera arbitraria; de lo contrario, el derecho de huelga dejaría de ser un verdadero derecho. Por esta razón, la Corte puede entrar a revisar la reglamentación a la que se encuentra sometido el derecho, para determinar si ésta corresponde a los principios que informa la Constitución<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Sentencia C-075 del 20 de febrero de 1997, magistrado Ponente Hernando Herrera, Corte Constitucional. “La huelga supone un derecho y una conquista de los trabajadores, como mecanismo destinado a dirimir los diferendos laborales, independientemente de su vinculación sindical, con la excepción de aquellos servicios públicos esenciales definidos por el legislador. De ese carácter especial que configura el derecho de huelga y de la necesidad de conducir los conflictos laborales por cauces democráticos, es que se instituye constitucionalmente en un derecho reglado para cuyo ejercicio se requiere del cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes. El derecho de huelga adquiere, con la nueva Carta Política un reconocimiento especial para la conformación de un estado democrático, participativo y pluralista, por lo que su ejercicio debe estar garantizado y protegido por las autoridades de la República en todas las actividades que se desarrollen dentro del territorio nacional, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

<sup>80</sup> Decreto Legislativo 0753 de 1956 (por el cual se sustituye el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>81</sup> Sentencia C-075 de 1997. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “Puede señalarse como núcleo esencial del derecho de huelga, la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo. Esta facultad, claro está, no es absoluta. El punto es que la huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía (v.g. los derechos fundamentales) o el interés general (bajo la forma del orden público, por ejemplo), el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado”.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

Estas apreciaciones son las que llevan a Silva Romero a considerar que en la práctica “la Corte reemplaza al Congreso de la República”. Los servicios públicos esenciales son en primer lugar, los definidos por el Legislador con posterioridad a 1991; en segundo lugar los relacionados en el Artículo 1º del Decreto 0753 de 1956 que corresponde con el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo que la Corte misma considera esenciales materialmente; y en tercer lugar, los mencionados en el Artículo 366 de la Carta que según ella son servicios públicos esenciales definidos por el Constituyente<sup>83</sup>.

Dentro de ese marco, cabe resaltar que en Acción de Tutela T-568 de 1999<sup>84</sup> la Corte ordena reintegrar 209 trabajadores de las Empresas Varias de Medellín que habían sido despedidos en forma ilegal. En efecto, los trabajadores de esta Empresa se declararon en asamblea permanente y el Ministerio de Trabajo declaró ilegal la suspensión colectiva del trabajo porque se trataba de servicios públicos. Posteriormente, la Organización Internacional del Trabajo emite una recomendación en el sentido de buscar el reintegro de los trabajadores o su indemnización completa.

La Corte considera en cuanto a la verificación del cese de actividades que,

NADA autoriza al ente administrador o a funcionario judicial alguno a interpretar el ordenamiento jurídico de forma que haga nugatoria *la garantía constitucional* que existe para toda persona, de *participar en la producción de las decisiones que la afectan* (Carta Política, Artículo 2º); el Ministerio y las demás autoridades fueron instituidas para realizar un fin esencial del Estado, completamente opuesto a las actuaciones unilaterales excluyentes, constitutivas de una auténtica vía de hecho en la que incurrieron. En el caso bajo examen, tal actuación es violatoria del derecho de participación de los trabajadores afiliados al sindicato –tanto de los que participaron del cese como de los que no lo hicieron–, y del sindicato actor, así como los convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>85</sup>.

En cuanto a la *declaratoria de la ilegalidad de la huelga* la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, en la Sentencia aludida concluye que:

... la actuación de los funcionarios de las Empresas Varias y los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no se ajustó a las normas constitucionales vigentes, y vulneró los derechos de 209 trabajadores, que fueron despedidos por

<sup>83</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 344.

<sup>84</sup> Sentencia T-568 del 10 de agosto de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria, Corte Constitucional.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

el hecho de manifestarse de una forma que no les estaba vedada. Esa deducción lleva a la Sala a tutelar los derechos de esas personas y ordenar a las autoridades responsables lo que corresponde en cada caso... Si el Estado es el empleador, resulta contrario al principio de la buena fe en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia al ratificar los convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que sea un órgano gubernamental el que haga la calificación de la ilegalidad de la huelga, pues de esa manera se priva a los trabajadores de una garantía: la de tener acceso a un tercero imparcial que decida, cuando el conflicto entre ellos y su empleador sobre la conformidad de la huelga con su regulación legal, no puede ser dirimido por las partes.

De otro lado, en relación con las *recomendaciones expedidas por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo*, la Corte luego de revisar las normas del Convenio, concluye que las recomendaciones de este órgano tienen carácter vinculante para los Estados miembro. Sobre el particular, dicha Sala de Revisión reitera que,

... la posición asumida por las entidades demandadas es contraria al ordenamiento jurídico colombiano —en el que se incluyeron los convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo— y a los compromisos asumidos por nuestro Estado en el plano internacional, por lo que debe insistir en resaltar que las recomendaciones de los órganos de control y vigilancia de la Organización Internacional del Trabajo, *no pueden ser ignoradas*: cuando resultan de actuaciones del Estado contrarias a los tratados internacionales aludidos en el Artículo 93 Superior, aunque no sean vinculantes directamente, generan una triple obligación en cabeza de los Estados: deben en primer lugar, ser acogidas y aplicadas por las autoridades administrativas; en segundo lugar, servir de base para la presentación de proyectos legislativos; y en tercer lugar orientar el sentido y alcance de las órdenes que el Juez de Tutela debe impartir para restablecer los derechos violados o amenazados en ése y los casos que sean similares<sup>86</sup>.

Esta Sentencia además de clarificar que ningún funcionario público puede hacer nugatorio el derecho constitucional de toda persona de participar en la producción de las decisiones que lo afectan, llama la atención e ilegalidad de que sea una entidad gubernamental la que decida sobre la ilegalidad de la huelga, al tiempo que le da estatus jurídico a las recomendaciones expedidas por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

En 1993, en concordancia con los preceptos introducidos en la Constitución de 1991 de universalidad, solidaridad y eficiencia (artículos 48 y 49<sup>87</sup>), y teniendo en cuenta la caótica situación a que habían llegado las finanzas del Régimen de Pensiones y Salud, el Congreso expide la Ley 100, la cual reestructura el *Sistema de Seguridad Social*<sup>88</sup>. El Gobierno inicialmente propone un sistema único de seguridad social, pero el Congreso aprueba un sistema dual: el de Prima Media con Prestación Definida –a cargo del Instituto de los Seguros Sociales– el cual continúa operando bajo los mismos parámetros que estaban vigentes desde 1967, sujetos a algunas modificaciones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad –a cargo de las administradoras de fondos privados de pensiones, cuya creación se autoriza para ese propósito– en el que la pensión queda en función del ahorro acumulado por el cotizante a lo largo de su vida laboral, adicionado a su rendimiento. De otra parte, la Ley autoriza el traslado entre regímenes pensionales cada tres años y la expedición de bonos de parte de la entidad de la que se retira el afiliado, reconociendo que las cotizaciones realizadas en los distintos regímenes de seguridad social son acumulables, a diferencia de lo que ocurría hasta 1988.

La Ley, así mismo, crea el Fondo de Solidaridad en cumplimiento de los preceptos de solidaridad establecidos en la Carta Política para aquellos segmentos poblacionales que habiendo cumplido con los requisitos para acceder a una pensión no tengan posibilidades de acceder a una pensión mínima.

En desarrollo del sistema estructurado queda suprimido a partir de la fecha de expedición de la Ley un tercer régimen pensional que existía, cual era el de los servidores oficiales que estaban afiliados a la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales que estaban regidos por la Ley 6 de 1945. En consecuencia, el Artículo 129

<sup>87</sup> Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 48: “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. La Ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. Artículo 49: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la Ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La Ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

<sup>88</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 100 de 1993. Anales del Congreso de la República.

de la Ley 100 de 1993 prohíbe la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público de cualquier orden nacional o territorial, encargadas de la administración de ese tipo de prestaciones y ordena su liquidación. Así mismo, implícitamente queda derogado el Artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo que hace referencia a las condiciones requeridas para adquirir el derecho a la pensión a ser pagadas por la empresa cuando ésta no hubiese afiliado el trabajador al Instituto de los Seguros Sociales (Sentencia C-168 de 1995<sup>89</sup>).

Bajo cualquiera de las dos alternativas que quedan vigentes, las pensiones no pueden ser inferiores a un salario mínimo legal, y la máxima correspondiente al Régimen de Prima Media queda establecida en el 85 por ciento de veinte salarios mínimos legales, salvo en los regímenes especiales y exceptuados –Presidente, Congreso, Fuerzas Armadas, empresas industriales y comerciales del Estado–. A su vez, dichas pensiones se reajustan anualmente con base en el IPC, excepción hecha de la mínima que se reajusta con base en el salario mínimo legal, cuando éste resulte por encima del incremento en el IPC, de lo contrario se reajustan con este índice (Sentencia C-387 de 1994<sup>90</sup>). Las pensiones del Régimen de Ahorro Individual están, de una

<sup>89</sup> Sentencia C-168 del 20 de abril de 1995, magistrado ponente Carlos Gaviria, Corte Constitucional. El actor considera que la edad fijada para acceder a la pensión de vejez –cincuenta y cinco (55) años las mujeres y sesenta (60), los hombres– viola el inciso final del Artículo 53 constitucional, por menoscabar derechos de los trabajadores del sector privado “no afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, no subrogados sus patronos por el Instituto de los Seguros Sociales por tanto frente a quienes sus empleadores tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión”, pues de conformidad con el Artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, la edad de pensión para ellos era de cincuenta (50) años para las mujeres y cincuenta y cinco (55) para los hombres y su monto era del 75 por ciento del promedio salarial devengado en el último año de servicios, mientras que la norma que se acusa “aumenta tal promedio a no menos de diez (10) años o en todo caso al tiempo faltante para la pensión si fuere inferior”. El demandante también considera que la norma viola la condición más beneficiosa para el trabajador y lesiona también el derecho a la igualdad, al establecer una discriminación entre quienes tengan a la vigencia de la Ley 35 o cuarenta (40) años de edad o, quince (15) o más años de servicio, o les faltare menos o más de diez (10) años para adquirir el derecho. La Corte considera que no le asiste razón al demandante, pues la reiteración que hace el Constituyente en el Artículo 53 de que no se menoscaben derechos de los trabajadores, no tiene el alcance que arguye el actor, sino el de proteger los derechos adquiridos de los trabajadores, mas no las simples expectativas. Adicionalmente por el desarrollo que le ha dado la Corte al principio de favorabilidad tampoco considera que dicho principio se esté vulnerando.

<sup>90</sup> Sentencia C-387 del 1º de septiembre de 1994, magistrado ponente Carlos Gaviria, Corte Constitucional. La Corte considera que el aparte demandado del Artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por sí sólo no vulnera la Constitución, pero su aplicación, sí puede resultar lesiva del Ordenamiento Supremo, concretamente de los artículos 13, 46 y 53, en el evento en que el salario mínimo se incremente en cuantía inferior al índice de precios al consumidor, pues se crearía una discriminación injustificada entre los pensionados que devenguen más del salario mínimo, frente a los que perciben únicamente el valor correspondiente a éste. En tal virtud, la Corte declarará exequible lo demandado, en forma condicionada. Esto es, que si la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior a aquel en que se vaya a efectuar el reajuste de las pensiones, SEA SUPERIOR al porcentaje en que se incremente el salario mínimo mensual, las personas cuya pensión sea igual al salario mínimo mensual vigente, tendrán derecho a que ésta se les aumente conforme a tal índice. “El reajuste de las pensiones, tanto para los que devengan pensiones superiores al mínimo como para aquellos cuyas mesadas son iguales a éste, tiene como objetivo primordial proteger a las personas de la tercera edad (Artículo 46 de la Constitución Nacional), quienes por sus condiciones físicas, ya sea por razón

parte, en función del ahorro acumulado a lo largo de la vida laboral del trabajador y de su rendimiento, y, de otra, de la escogencia que dicho trabajador opte por realizar a la edad de pensionarse entre solicitar el ahorro contractual o la pensión vitalicia. En cualquier caso, el riesgo de su cuantía queda a cargo del trabajador, siendo ésta una de las premisas más revolucionarias de la Ley y más controvertibles, así hasta la fecha ese tópico no haya sido suficientemente debatido, como se verá más adelante.

La cotización correspondiente a los afiliados al sistema pensional queda establecida en 9 por ciento del valor de la remuneración, pero condicionada a ser incrementada progresivamente. Su pago queda a cargo del empleador —dos tercios— y del trabajador —un tercio—. El tiempo de cotización establecido para acceder a la pensión queda fijado en mil doscientas semanas, cincuenta y cinco años de edad para las mujeres y sesenta para los hombres —a partir de 2014 las edades respectivas se incrementan en dos años—.

No obstante, el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 introduce un período de transición en el que el derecho a la pensión se adquiere a las mil semanas de cotización en el caso de las mujeres que tuvieren treinta y cinco años y los hombres cuarenta años, o quince años de estar cotizando, a la fecha de entrada en vigencia de la norma.

En general, la Corte Constitucional ha declarado la exequibilidad de la mayoría de las normas demandadas incluidas en la Ley 100 de 1993.

Entre las demandas interpuestas se destacan aquéllas relacionadas con el Régimen de Transición (Artículo 36), que la Corte declara exequible con base en la diferencia que dicha Corte establece entre *derechos adquiridos* y *derechos potencialmente adquiridos*, al igual que en aras de la definición del *principio de favorabilidad* (Sentencia C-168 de 1995<sup>91</sup>).

---

de la edad o por enfermedad, se encuentran imposibilitados para obtener otra clase de recursos para su propia subsistencia y la de su familia. De no existir tales reajustes las pensiones se convertirían en irrisorias, pues la devaluación de la moneda hace que pierdan su capacidad adquisitiva, en detrimento de los pensionados<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Sentencia C-168 del 20 de abril de 1995. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “El *derecho adquirido* se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada ‘condición más beneficiosa’. Se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la Ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante. La ‘condición más beneficiosa’ para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del *principio de favorabilidad* que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador, es a quien ha de aplicarla o interpretarla. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe

No obstante, el Tribunal Constitucional frente a otra demanda que cuestiona las limitaciones introducidas al traslado entre regímenes pensionales de los trabajadores amparados por el Régimen de Transición, declara el Artículo en cuestión exequible pero condicionado. La Corte fundamenta nuevamente su decisión en la diferencia existente entre *derechos adquiridos y meras expectativas*, la cual si bien había servido para ratificar el Régimen de Transición incorporado a la Ley 100 de 1993, su argumentación no resultaba válida en razón a que, en concepto de esa Corporación, en Sentencia C-789 de 2002<sup>92</sup>, después de un tiempo (quince años), las meras expectativas se convierten en legítimas expectativas. La Corte establece que el Legislador no puede modificar de manera arbitraria las *expectativas legítimas* de los trabajadores al excluir del Régimen de Transición Pensional de la Ley 100 de 1993 a los trabajadores que se hubieren trasladado al Régimen de Ahorro Individual y después decidieron retornar al Régimen de Prima Media, con el objeto de proteger a aquellos trabajadores que habían cotizado a este último Régimen por al menos el 75 por ciento de las semanas exigidas<sup>93</sup>. Por lo tanto, decide declarar la exequibilidad condicionada de la norma.

De mayor trascendencia aún es la demanda contra el *Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad*. Al respecto, la Sentencia C-086 de 2002<sup>94</sup> lo declara exequible, a pesar de que dicho Régimen traslada al ahorrador el riesgo de la pensión de vejez, invalidez y muerte sin que en este caso tenga acceso a la solidaridad de otros, ni pueda prestarla. Para estos efectos la Corporación señala:

... el Sistema de Seguridad Social en Pensiones no tiene por finalidad preservar el equilibrio cuota-prestación, sino la debida atención de las contingencias a las que están expuestas los afiliados y beneficiarios, además porque el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones no es un régimen contractual como el de los seguros privados sino, todo lo contrario, se trata de un régimen legal que de alguna manera se asienta en el principio contributivo en el que los

---

una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al Juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador. En punto a la aplicación del principio de favorabilidad en materia de Régimen Pensional, considera la Corte que ésta es labor que incumbe al Juez en cada caso concreto, pues es imposible, en juicios de constitucionalidad, confrontar la norma acusada que es genérica, con cada una de las distintas normas contempladas en los diferentes regímenes pensionales que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 existían en el sector privado y en el público, para establecer cuál resulta más favorable a determinado trabajador”.

<sup>92</sup> Sentencia C-789 del 24 de septiembre de 2002, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Corte Constitucional.

<sup>93</sup> Por supuesto, esto no significa que las personas con más de quince años cotizados, y que se encuentran en el Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, se les calcule su pensión conforme al Régimen de Prima Media, pues estos dos regímenes son excluyentes. Como es lógico, el monto de la pensión se calculará conforme al sistema en el que se encuentre la persona.

<sup>94</sup> Sentencia C-086 del 13 de febrero de 2002, magistrado ponente Clara Inés Vargas, Corte Constitucional.

empleadores y el mismo Estado participan junto a los trabajadores con los aportes que resultan determinantes de la cuantía de la pensión. De ahí que los afiliados a la seguridad social no ostenten un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras, esto es, las pensiones respecto de las cuales no se ha producido el hecho que las causa<sup>95</sup>.

Una Sentencia que despierta gran controversia es la relacionada con la *mesada catorce* introducida en la Ley 100 de 1993 para aquellos pensionados que se hubiesen visto perjudicados con las políticas de ajuste de su valor en el pasado, lo que implicaba la pérdida permanente de su poder adquisitivo. La Corte Constitucional haciendo caso omiso de las razones que habían justificado la introducción de la norma, la extiende a todos los pensionados en aras del derecho a la igualdad (Sentencia C-409 de 1994<sup>96</sup>). Esta decisión genera un mayor pasivo pensional equivalente al 12,9 por ciento del PIB<sup>97</sup>.

En relación con el *régimen salarial*, en desarrollo del Artículo 56 de la Constitución, el Congreso expide la Ley 4 de 1992<sup>98</sup> que señala los criterios a seguir para la fijación de los salarios de los *servidores públicos*. Al respecto, cabe destacar que el Artículo 79 de la Constitución Política de 1886 establecía que las leyes que fijaban la remuneración de los servidores públicos sólo podían ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno por el Congreso. Por cuenta de ello se había vuelto costumbre utilizar las facultades extraordinarias, contempladas en el Artículo 76, ordinal 12 de la anterior Constitución para decretar ajustes de salarios. La Constitución de 1991 traslada la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública al Gobierno Nacional, al Ejecutivo con sujeción a las normas generales que dicte el Congreso mediante una Ley, en la cual señale los objetivos y criterios que debe observar. En desarrollo del mandato contenido en la Constitución de 1991, la Ley 4 de 1992 los fija en: respeto por los derechos adquiridos, respeto de la carrera administrativa, concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo y sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal.

---

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Sentencia C-409 del 15 de septiembre de 1994, magistrado ponente Hernando Herrera, Corte Constitucional.

<sup>97</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Acto Legislativo No. 1 de 2005. Anales del Congreso de la República.

<sup>98</sup> Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley de la Ley 4 de 1992. Anales del Congreso. Ley 4 de 1992 (por la cual se fijan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones).

## Gobierno de Ernesto Samper: 1994-1998

El gobierno de Ernesto Samper desde un comienzo enfrenta grandes dificultades originadas en acusaciones de filtración de dineros del narcotráfico en su campaña política y en la de varios parlamentarios. Esta situación permeará los cuatro años de gobierno y terminará con la gestación de una recesión económica de enormes proporciones. En este período, se produce un hecho de gran trascendencia para la estabilidad social y política del país relacionada con el orden público: la creación de las AUC –Autodefensas Unidas de Colombia en abril de 1997– “como una confederación de grupos paramilitares bajo un propósito nacional antiguerrillero”<sup>99</sup>. Desde ese momento y hasta 2008, las AUC juegan un papel protagónico en la enorme violencia que afecta al país y en todos los escándalos derivados de la intromisión de dineros ilícitos en las campañas políticas y aun en la Rama Judicial.

Durante la administración Samper, los cambios legales introducidos al Régimen Laboral tienen en esencia orígenes en sentencias de constitucionalidad y están esencialmente asociados a los derechos colectivos de los trabajadores. En esta ocasión, como en muchas otras, la expedición de la Ley 411 de 1997<sup>100</sup>, que ratifica el Convenio No. 151 de 1978 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección al derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, es producto de un paro de trabajadores y del compromiso allí establecido<sup>101</sup>.

El Convenio consagra una triple protección a los sindicatos de los servidores públicos: el amparo contra actos de discriminación sindical, la defensa de la independencia de estas organizaciones y facilidades a los representantes para que puedan llevar a cabo sus labores. Así mismo, el Convenio reenvía a la Ley de cada país la adopción de medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos.

La Recomendación No. 159 de la propia Organización Internacional del Trabajo establece criterios complementarios a estas normas, a fin de lograr una cierta institucionalización de los mecanismos de participación. Así, en el punto 2, primero

<sup>99</sup> DUNCAN, Gustavo. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A., 2006, p. 302.

<sup>100</sup> Ley 411 de 1997 (por medio de la cual se aprueba el Convenio No. 151 “Sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública”, adoptado en la 64ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978).

<sup>101</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 325.

prevé, con respecto a la negociación colectiva, que debería recurrirse a la legislación nacional o a “otros medios apropiados” a fin de determinar “las personas u órganos que han de negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos a fin de poner en práctica las condiciones de empleo convenidas”. Por su parte, el punto 3 precisa que cuando se concluyan acuerdos, “normalmente debería especificarse su período de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas”. Finalmente, esta recomendación señala que también debería preverse en la legislación nacional o en “otros medios apropiados” los métodos distintos de la negociación para permitir que los representantes de los trabajadores participen en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva las condiciones de empleo<sup>102</sup>.

La Corte Constitucional por su parte, en Sentencia C-377 de 1998<sup>103</sup>, encuentra la Ley 141 ajustada a la Constitución, salvo los artículos 7º y 8º. El primero señala que los Estados deben adoptar medidas que, tomando en cuenta las especificidades nacionales, fomenten la negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o que al menos permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones. Por su parte, el Artículo 8º establece que en caso de conflicto, se deberá buscar un acuerdo, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

Las razones argüidas por la Corte son que si bien la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlas y que es deber del Estado promover la concertación para la solución pacífica de las controversias, la función de fijar la remuneración de los servidores públicos es unilateral del Estado en los distintos órdenes territoriales. Por tanto, la Corte concluye que el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos no tiene por qué considerarse anulado pero sí condicionado.

La Corte señala que el reconocimiento del derecho de asociación<sup>104</sup> para los servidores públicos implica que estos trabajadores gozan también de todas las otras

<sup>102</sup> Sentencia C-377 del 27 de julio de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> El Artículo 55 de la Constitución consagra el derecho de negociación colectiva en los siguientes términos: “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con excepción de lo que señale la Ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo”. A su vez el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, establece que “los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de

garantías que son consustanciales al ejercicio de ese derecho, como es el amparo contra actos de discriminación antisindical, la protección de la independencia de las organizaciones sindicales y la necesaria concesión de ciertas facilidades a los representantes de la misma, como el fuero sindical<sup>105</sup>.

La Corte encuentra que esa armonización es posible, por cuanto la facultad de las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de trabajo y los emolumentos de los empleados públicos “en manera alguna excluye que existan procesos de consulta entre las autoridades y los trabajadores sobre esta materia, y que en caso de conflicto, se busquen, hasta donde sea posible, soluciones concertadas, tal y como lo establece el Artículo 55 Superior”<sup>106</sup>.

Esto significa que nada en la Carta se opone a que los empleados públicos formulen peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y las discutan con ellas con el fin de lograr un acuerdo en la materia, lo cual implica que el derecho de negociación colectiva no tiene por qué considerarse anulado. “Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar las facultades que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo”<sup>107</sup>.

Más adelante en 2005 en Sentencia C-1234<sup>108</sup>, la Corte conceptúa que el Convenio No. 151 de la Organización Internacional del Trabajo establece como regla general la libertad de sindicalización de quienes trabajan con el Estado. También enfatiza la Corte, que las finalidades contenidas en el Convenio armonizan con los principios y valores constitucionales, pues la Carta reconoce que en general los servidores públicos gozan de derechos constitucionales, como toda persona y todo trabajador “aun cuando éstos pueden ser limitados en algunos aspectos, debido a que la relación de trabajo al interior de la Administración Pública comporta un contenido de interés general (Carta Política inciso 2º, Artículo 123)”<sup>109</sup>.

---

trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no pueden declarar o hacer huelga”.

<sup>105</sup> Sentencia C-377 de 1998. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 324-325.

<sup>108</sup> Sentencia C-1234 del 29 de noviembre de 2005, magistrado ponente Alfredo Beltrán, Corte Constitucional.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

De otra parte, la Ley 278 de 1996<sup>110</sup> reglamenta los procedimientos a seguir para efectos de la determinación del *salario mínimo legal* y de la concertación tripartita –empleadores, trabajadores y Gobierno– definida para su fijación en la Carta Política. Mediante esta Ley, el Congreso crea la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales establecida en el Artículo 56 de la Constitución Política. Dentro de las funciones fijadas para dicho Consejo está fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de conflictos, concertar la política salarial teniendo en cuenta que debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia. Dentro de lo ordenado por la Ley, si el salario mínimo es determinado por decreto del Gobierno debe consultar la meta de inflación del año siguiente fijada por el Banco República y la productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad del Ministerio de Protección Social e incluir otros factores como la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto, la meta de inflación y la inflación observada.

## Gobierno de Andrés Pastrana: 1998-2002

La Presidencia de la República le corresponde, a partir de 1998, al conservador Andrés Pastrana. En su triunfo electoral tuvo que ver un elemento de gran importancia: Víctor G. Ricardo, miembro de la campaña política, se reunió con los jefes guerrilleros de las FARC, Manuel Marulanda y el *Mono Jojoy*. Al día siguiente, el vocero de dicha agrupación guerrillera, *Raúl Reyes*, manifestó desde México que si Pastrana era elegido presidente, los jefes de su grupo no tendrían problema en reunirse con él; por su parte, éste anunció que “una de sus primeras decisiones, si era elegido, sería la de desmilitarizar los municipios de Mesetas, Vistahermosa, Uribe, La Macarena y San Vicente del Caguán”<sup>111</sup>. Este hecho, sin lugar a dudas, influyó para que cinco días después ganara los comicios electorales. La promesa electoral se hizo realidad y durante treinta y nueve meses se adelantaron negociaciones para lograr la paz. El proceso se rompió el 20 de febrero de 2002.

En materia económica, hacia finales de la administración Samper e inicio de la de Pastrana se protocoliza una crisis económica de grandes proporciones, que en sus orígenes está asociada a la crisis financiera del Sudeste asiático, pero cuya intensidad

<sup>110</sup> Ley 278 de 1996 (por la cual se crea la Comisión Permanente de Concertación de las Políticas Salariales y Laborales creada por el Artículo 56 de la Constitución Política).

<sup>111</sup> TÉLLEZ, Édgar, MONTES, Óscar y LESMES Jorge. *Diario íntimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las FARC*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A., 2002, p. 35.

responde a la debilidad fiscal y cambiaria del país, que se traduce en una crisis financiera sin precedentes, en especial asociada al sector hipotecario, el cual da cuenta de una caída en el PIB de 4,2 por ciento en 1999. Esta situación nunca antes se había presentado en el país, excepción hecha de 1930 y 1931 cuando la producción cayó más de un 10 por ciento por el impacto que tuvo sobre la economía colombiana la Gran Depresión de 1929. Como consecuencia de esta caída en la producción, el desempleo aumenta hasta alcanzar un 20 por ciento en 2000 y el precio de la vivienda cae un 40 por ciento real, superando el valor de las deudas por lo que un gran número de familias con créditos hipotecarios vigentes se ven obligados a entregar su vivienda en dación en pago a la entidad acreedora. Esta situación contribuye a exacerbar los problemas de orden público, a pesar del empeño del gobierno de Pastrana por llegar a algún tipo de acuerdo con las FARC a fin de recuperar la gobernabilidad del país.

Es dentro de ese contexto que el Congreso expide la Ley 524 de 1999<sup>112</sup> que ratifica el Convenio No. 154 de la Organización Internacional del Trabajo sobre *fomento a la negociación colectiva como un instrumento libre y voluntario de concertación de las condiciones económicas derivadas de la relación laboral—incluidas las organizaciones sindicales de empleados públicos—*. La Corte Constitucional en su pronunciamiento (Sentencia C-161 de 2000<sup>113</sup>) señala que si bien “la negociación libre y voluntaria se presenta en el ámbito constitucional como el derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y trabajadores”, la definición de “negociación colectiva” incluida en el Convenio difiere de la incluida en el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo de “convención colectiva” o “pacto colectivo” la cual puede concretarse en conciliación o arbitraje si la participación es voluntaria de las partes. Por lo tanto la Corte concluye que el derecho de sindicalización de los empleados públicos y su derecho a la negociación colectiva son exequibles, pero a semejanza de lo incluido en la Sentencia C-377 de 1998<sup>114</sup>, sujetos a que la decisión final sobre la remuneración de dichos trabajadores es competencia del Congreso y del Gobierno en lo nacional y de las instancias correspondientes en lo territorial.

No obstante, en concordancia con estos señalamientos, frente a una demanda en contra del Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo que consagra que,

... los *sindicatos de empleados públicos* no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás

<sup>112</sup> Ley 524 de 1999 (por la cual se aprueba el Convenio No. 154 “sobre el fomento de la negociación colectiva”, adoptada en la Sexagésima Séptima Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981).

<sup>113</sup> Sentencia C-161 del 23 de febrero de 2000, magistrado ponente Alejandro Martínez, Corte Constitucional.

<sup>114</sup> Sentencia C-377 del 27 de julio de 1998. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer la huelga.

La Sentencia C-1234 de 2005 señala que a partir de las leyes 411 de 1997 y 524 de 1999 –aprobatorias de los convenios Nos. 151 y 154– y del Artículo 55 de la Constitución Política, las organizaciones sindicales de empleados públicos pueden acudir a otros medios de negociación que garanticen la concertación de las condiciones de trabajo “partiendo de la solicitud que al respecto formulen los sindicatos mientras el Congreso de la República regula el procedimiento para el efecto”<sup>115</sup>.

<sup>115</sup> Sentencia C-1234 de 2005. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “En el seno de las negociaciones, se deben buscar fórmulas que concilien los intereses de las partes dentro de los límites impuestos por la Constitución y la Ley. Tratándose de negociaciones colectivas con los sindicatos de empleados públicos, debe tenerse en cuenta que si bien la negociación no es plena, porque se entiende que la decisión final le corresponde adoptarla a las autoridades señaladas por la Constitución (es decir, en el ámbito nacional al Congreso y al Presidente de la República, y en el ámbito territorial, a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes), esto no implica que los sindicatos de estos servidores públicos no puedan desarrollar instancias legítimas para alcanzar una solución negociada y concertada en el caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades. En tales instancias, el Estado-empleador tiene la obligación no sólo de recibir las peticiones, consultas o los reclamos hechos a través de la organización sindical de los empleados públicos, sino de oír y adoptar todos los procedimientos encaminados para que las autoridades que son en últimas las que toman las decisiones, evalúen los derechos que reclaman los servidores del Estado y se pueda adoptar una solución en lo posible concertada y que favorezca los intereses de las partes y del país. Por consiguiente, la declaración de exequibilidad de la disposición acusada, se adoptará bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva contemplada en los convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, que hacen parte de la legislación interna de Colombia, *las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule la materia*. De conformidad con lo expuesto, a modo de *resumen* se tiene: (i) hacen parte de la legislación interna del país los convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporados a través de las leyes 411 de 1998 y 524 de 1999; (ii) se despejan las dudas que pudieren existir respecto de la garantía constitucional sobre el derecho de sindicalización de los empleados públicos, en el sentido de que indiscutiblemente tienen derecho a hacerlo; (iii) también se despejan las dudas respecto del derecho de los empleados públicos de realizar negociaciones colectivas, pues gozan del ejercicio del derecho de presentar peticiones y consultas, y ser oídas y tenidas en cuenta; (iv) los empleados públicos si bien no gozan de los plenos derechos de asociación y convención colectiva, como ocurre con los trabajadores oficiales, la Constitución y los convenios sí les permiten participar en la determinación de sus condiciones de empleo, siempre y cuando se entienda que en última instancia, la decisión final corresponde al Congreso de la República y al Presidente, en el plano nacional, y a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes, en el plano territorial; (v) que los objetivos de la negociación colectiva se centran en la concertación voluntaria y libre de las condiciones de trabajo, en la necesidad del diálogo encaminado a afianzar el clima de tranquilidad social, en la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la defensa de los intereses comunes, en la garantía de ser oídos y atendidos los representantes de las partes; (vi) que el concepto de empleados públicos excluidos del derecho de sindicalizarse es restringido. Esto quiere decir, que la regla general es la libertad de sindicalizarse, y la excepción al goce de tal derecho, sólo comprendería a servidores de ‘alto nivel que tengan poder decisorio o desempeñen cargos directivos, o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial’. Además, se excluye a las Fuerzas Armadas por expresa prohibición constitucional (artículos 39 y 218 de la Carta)”.

La Corte no desconoce que el problema del ejercicio del derecho de los sindicatos de empleados públicos a la negociación colectiva radica en que no existen mecanismos legales apropiados para hacer cumplir este derecho. Es más, el Legislador no ha desarrollado el procedimiento para que estos sindicatos puedan iniciar la concertación, y garantizar que las peticiones o los reclamos sean recibidos y atendidos por la Administración Pública. Ni se ha establecido cuál es la autoridad pública competente para pronunciarse cuando se desconoce, sin motivo el derecho de negociación colectiva. Tampoco existen los mecanismos legales que garanticen que las solicitudes de los sindicatos de empleados públicos, después de la etapa de concertación, se reflejen en los Proyectos de Ley de Presupuesto o en las leyes de carrera administrativa<sup>116</sup>.

En otras palabras, el Estado-empleador no puede valerse simplemente de la posición de ser quien decide unilateralmente los asuntos concernientes a salario y condiciones laborales, para abstenerse de oír lo que las organizaciones sindicales de los empleados públicos solicitan, ni, mucho menos, omitir acciones encaminadas a lograr la concertación de lo pedido<sup>117</sup>.

En concepto de la Corte,

... surge con claridad, entonces, que se está ante un panorama legal distinto al que existía cuando la Corte, en el año de 1994, en la Sentencia C-110 de 1994, examinó el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, pues, por un lado, no habían sido incorporados por medio de la Ley, los convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, tantas veces citados, y del otro, los cambios introducidos son sustanciales y acordes con la Constitución, por las razones expuestas en las sentencias que aprobaron dichos tratados<sup>118</sup>.

La incorporación a la legislación colombiana de los convenios Nos. 151 y 152 de la Organización Internacional del Trabajo y su aplicabilidad en los términos expresados por la Corte Constitucional le pone término a dos conflictos de vieja data. El primero, la posibilidad de los empleados públicos de conceptuar frente a sus

<sup>116</sup> *Ibidem*. “Por consiguiente, se comparte la solicitud del Ministerio Público en el sentido de que el Legislador debe reglamentar el procedimiento encaminado a reglamentar, en un plazo prudencial, y concertando en lo posible con las organizaciones sindicales de empleados públicos, el derecho a la negociación colectiva de estos servidores, de conformidad con el Artículo 55 de la Constitución y con los convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo debidamente ratificados por el país y que hacen parte de la legislación interna en virtud de las leyes 411 de 1998 y 524 de 1999, respectivamente”.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

condiciones laborales; el segundo, la aplicabilidad de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia.

Ahora bien, dentro del proceso de reestructuración administrativa del Estado, el Congreso expide la Ley 443 de 1998<sup>119</sup> que reglamenta la normatividad a seguir en materia de *carrera administrativa*, la cual había enfrentado serios obstáculos que limitaban y dificultaban su puesta en marcha en muchas organizaciones públicas, a veces debido a vacíos de carácter legal, y en otras ocasiones por deficiencias legales de tipo estructural que no habían permitido un suficiente avance, en particular a nivel territorial<sup>120</sup>.

Dentro de los aspectos con mayor notoriedad revisados por el Legislativo, estaba expedir un solo cuerpo normativo con la totalidad de las disposiciones relacionadas con la carrera administrativa; la organización, funcionamiento y competencias de las comisiones nacionales, distritales y departamentales del Servicio Civil; la clasificación de los empleos que por excepción deben ser considerados como de libre nombramiento y remoción; y la vinculación a los empleos de carrera, en la medida en que se hace necesario estudiar la realización de concursos generales para la obtención de listas de elegibles de aplicación prevalente por parte de los nominadores, dotando de mayor transparencia los procesos de selección.

La Ley 443 de 1998 exige que la reestructuración de las entidades cubiertas por la Ley debe ser objetiva, necesaria y razonable. Para esos propósitos la misma Ley prevé mecanismos para que el trabajador sea resarcido por el desequilibrio frente a dicha carga pública, es decir, frente al sacrificio que implica ceder ante el interés general. Con el fin de controlar los posibles desmanes en que pudiese incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas, la norma acusada impone la obligación de presentar estudios de justificación sobre la adopción de tales medidas, para de esta manera vigilar y preservar los derechos de los empleados de carrera.

Esa Ley dio origen a diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional, todos ellos orientados a respaldar las políticas oficiales otorgándoles mayor flexibilidad a las autoridades en términos de reducción en los derechos a la *estabilidad*

---

<sup>119</sup> Ley 443 de 1998 (por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones). Artículo 41: Reforma de plantas de personal. “Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

<sup>120</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 443 de 1998. Anales del Congreso de la República.

*laboral*. Dentro de ese marco, la Sentencia C-370 de 1999<sup>121</sup> establece que la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, por ejemplo por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etcétera, objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, y basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores. Esa argumentación no obsta para que el trabajador tenga derecho a una indemnización cuando existen razones que justifiquen la supresión de cargos<sup>122</sup>.

La Sentencia C-954 de 2001<sup>123</sup> se pronuncia en igual sentido:

... el derecho a la *estabilidad laboral* de los empleados de carrera no es absoluto y encuentra su principal restricción en la misma Constitución, que establece en su Artículo 125 las causales en las que procede el retiro de dichos empleados, en armonía con el Artículo 58, que consagra la prevalencia del interés público sobre el particular, así este trabajador goce de fuero sindical. En otro aparte la misma Sentencia señala que la Sala estima pertinente recabar en que no puede impedirse el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ni la consecución de las finalidades sociales del Estado, y por ende la primacía de los derechos e intereses generales, so pena de hacer prevalecer los derechos individuales; igualmente, tampoco existen derechos absolutos, en la medida en que todos están supeditados a la prevalencia del interés colectivo<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> Sentencia C-370 del 27 de mayo de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria, Corte Constitucional.

<sup>122</sup> *Ibidem*. “Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, por que ‘si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (artículos 150-7 y 189-14 de la Carta Política), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (Carta Política, Artículo 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (Artículo 58-1 de la Carta Política). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (Artículo 2º de la Carta Política). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado Social de Derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral”.

<sup>123</sup> Sentencia C-954 del 6 de septiembre de 2001, magistrado ponente Jaime Araújo, Corte Constitucional.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

Lo anterior, señala la Corte, no significa que el trabajador quede a merced de la voluntad de las autoridades encargadas de realizar la reestructuración y se vean desamparados sus derechos, pues la Ley 443 de 1998, a la que pertenece el precepto acusado, por un lado, exige que “las razones que justifican la reforma de las plantas de personal son entonces de carácter objetivo y, en consecuencia, la necesidad de las medidas y su razonabilidad les corresponde evaluarlas a las autoridades competentes”.

De otra parte, en demanda contra el literal c del numeral 4 del Artículo 46 de la Ley 50 de 1990<sup>125</sup> (correspondiente al Artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo) relativo a los requisitos a seguir para la inscripción del registro sindical, la Sentencia C-567 de 2000<sup>126</sup> elimina la prohibición del *paralelismo sindical*. La Corte señala en su pronunciamiento que la doctrina ha suministrado explicaciones para la existencia de esta limitación. Los argumentos utilizados, en general, se sintetizan en el sentido de que es una medida que conviene a los trabajadores, pues impide que los empleadores, enfrentados a un sindicato de base fuerte, propicien que se constituya otro sindicato de base paralelo, con el único objetivo de menoscabar la fortaleza del primero. Al respecto, señala la Corte que a pesar de ser este un argumento de aparente fortaleza, fue un argumento de conveniencia explicable en el momento histórico en que se dictó el Decreto Legislativo 2351 de 1965<sup>127</sup>. Sin embargo, la Corte, al avocar el tema, sólo puede realizar el examen de las normas legales impugnadas frente a la Constitución, y también, en este caso específico, al Convenio No. 87 de la

<sup>125</sup> Ley 50 de 1990. Artículo 46: “El Artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 366: Tramitación. Recibida la solicitud de inscripción, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispone de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación, para admitir, formular objeciones o negar la inscripción en el registro sindical. En caso de que la solicitud no reúna los requisitos de que trata el Artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social formulará por escrito a los interesados las objeciones a que haya lugar, para que se efectúen las correcciones necesarias. En este evento el Ministerio del Trabajo dispone de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud corregida, para resolver sobre la misma. Vencidos los términos de que tratan los numerales anteriores, sin que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social se pronuncie sobre la solicitud formulada, la organización sindical quedará automáticamente inscrita en el registro correspondiente. Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes: cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley o las buenas costumbres. Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la Ley. Cuando se trate de la inscripción de un nuevo sindicato de empresa, en una donde ya existiere organización de esta misma clase. Parágrafo: El incumplimiento injustificado de los términos previstos en el presente Artículo hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente”. *Texto original del Código Sustantivo del Trabajo*. Artículo 366: “Reconocimiento. El Ministerio del Trabajo reconocerá la personería jurídica, salvo el caso de que los estatutos del sindicato sean contrarios a la Constitución, a las leyes o a las buenas costumbres o contravenga disposiciones especiales de este Código. El Ministerio, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del expediente, dictará la resolución sobre reconocimiento o denegación de la personería jurídica, indicando en el segundo caso las razones de orden legal o las disposiciones de este Código que determinen la negativa”.

<sup>126</sup> Sentencia C-567 del 17 de mayo de 2000, magistrado ponente Alfredo Beltrán, Corte Constitucional.

<sup>127</sup> Decreto Legislativo 2351 de 1965 (por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo).

Organización Internacional del Trabajo, que según jurisprudencia de la Corte Constitucional, hace parte del denominado “bloque de constitucionalidad”.

Otro argumento utilizado para defender la constitucionalidad de la limitación legal al llamado “paternalismo” sindical, la Corte lo encuentra en la representación sindical, y es que al limitar la existencia a un solo sindicato de base en una misma empresa se fortalece la representación de los trabajadores. Sin embargo, la Corte considera que éste tampoco es un argumento de índole constitucional, pues no hay que olvidar que la representación sindical es un asunto que se gana en la misma lucha democrática, dentro de la propia organización sindical, y no por medio de una legislación que, bajo la excusa de proteger a los trabajadores, está impidiendo el goce efectivo de un derecho fundamental, como es el de la libertad sindical.

Entonces, la Corte al continuar con la comparación del Artículo 39 de la Constitución, en cuanto que garantiza a todos los trabajadores el derecho de constituir sindicatos, y las disposiciones del Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, especialmente en el Artículo 2º, que dice que todos los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, concluye que la prohibición legal de formar *sindicatos de base en una misma empresa, cuando ya exista otro*, resulta injustificada a la luz de la garantía expresa de la Constitución de 1991<sup>128</sup>.

De esta suerte, la norma acusada resulta, además, contraria a la propia filosofía que informa la Constitución Política de 1991, en cuanto ella, en su Artículo 1º define el Estado colombiano como Social de Derecho, en el cual son principios esenciales una organización “democrática, participativa y pluralista, fundada en la dignidad humana”, principios éstos conforme a los cuales ha de interpretarse, también, el Artículo 39 de la Carta en cuanto garantiza a los trabajadores a constituir sindicatos, lo cual desde luego ha de entenderse en el sentido de que éstos pueden obedecer a distintas orientaciones ideológicas, cuya existencia se garantiza por la propia Constitución<sup>129</sup>.

De esta manera se da por terminada una tradición o jurisprudencia que tenía más de cincuenta años y que había sido fuente de enorme controversia.

Las recurrentes quejas de los sindicatos ante el Gobierno y ante la Organización Internacional del Trabajo, cuyo eje central se ubica en la protección del derecho sindical de toda intervención que tienda a limitarlo o a entorpecer su ejercicio

<sup>128</sup> Sentencia C-567 del 17 de mayo de 2000. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

legal, da pie para que en 2000 la Organización Internacional del Trabajo envíe a Colombia un delegado de vigilancia.

Dentro de ese contexto es que, en respuesta a los cuestionamientos planteados por la Organización Internacional del Trabajo respecto de la forma como se ha dado cumplimiento a los convenios ratificados por parte de Colombia antes de 1991<sup>130</sup>, el Congreso procede a expedir la Ley 584 de 2000<sup>131</sup>, que en lo fundamental sustrae del ordenamiento jurídico normas contrarias a las contenidas en los convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia en 1976.

El primero de estos *convenios* (No. 87) es el resultado de una decantación histórica de primer orden al seno de la Organización Internacional del Trabajo, que constituye un eje básico en la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores del mundo. Esta perspectiva internacional se orienta a garantizar que los trabajadores, sin ninguna distinción, *gocen del derecho de constituir organizaciones que estimen pertinentes y de afiliarse a ellas sin autorización previa*, anticipando además, garantías para que dichas organizaciones puedan desplegar sus actividades sin injerencia alguna de las autoridades públicas estando obligados los Estados miembro que se adhieren al Convenio a tomar todas las medidas necesarias para *garantizar el libre ejercicio del derecho de asociación*<sup>132</sup>.

El Convenio No. 98 de 1949 ratificado por Colombia en 1976 por su parte establece “que no se niegue a los *empleados públicos*, con la sola excepción de los que no trabajan en la administración del Estado, el *derecho de negociar colectivamente sus condiciones de empleo*, de conformidad con los artículos 4º y 6º del Convenio...”<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 584 de 2000 presentada al Congreso por el Gobierno señala: “El objetivo primordial es modificar y derogar varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo que se oponen en forma directa a la Constitución Política de Colombia, al ser restrictivos de la libertad de asociación y que en criterio de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo no consultan los textos de los convenios Nos. 87 y 98 ratificados por Colombia, relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva respectivamente. La Organización Internacional del Trabajo ha señalado la falta de voluntad política del Estado colombiano de adecuar su legislación, como una de las causas primordiales para dar curso al procedimiento judicial de la Comisión de Encuesta, lo cual, sobra decirlo, traería consecuencias adversas para el Estado colombiano. Como resulta claro de la lectura de las observaciones de la Organización Internacional del Trabajo, dichas disposiciones no sólo riñen con los convenios internacionales, sino que no se compadecen jurídicamente con nuestra Constitución Política en temas tan sensibles al ordenamiento como las limitaciones impuestas a las libertades civiles, como es el caso, por ejemplo, de los artículos 380 y 384 del Código Sustantivo del Trabajo”.

<sup>131</sup> Ley 584 de 2000 (por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>132</sup> Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley de la Ley 584 de 2000. Anales del Congreso de la República.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

La Ley 584 de 2000 contiene disposiciones que profundizan la *libertad sindical*, alivia los requisitos del registro sindical —consagra expresamente el fuero sindical para los empleados públicos—, deroga la obligación de registrar las modificaciones a los estatutos sindicales —los cuales rigen a partir del depósito—, permite la huelga justificada o imputable al patrono por retención de salarios, elimina el requisito de ser trabajador de una empresa para ser directivo, reconoce fuero sindical a los empleados públicos, aprueba que es el acta de inscripción de la junta directiva la que otorga permisos sindicales a los empleados públicos, facilita las finanzas y las actuaciones de las federaciones, al igual que las confederaciones y elimina la intervención del Ministerio en los asuntos sindicales<sup>134</sup>.

Al respecto Silva Romero señala que “finalmente en 1999 el gobierno de Pastana presenta un Proyecto de Ley de libertad sindical que tras arduos debates se convierte en la Ley 584”, la cual en su opinión, sin embargo, no recoge la totalidad de las observaciones persistentes de la Organización Internacional del Trabajo y, además “contiene disposiciones completamente contrarias a los convenios, como por ejemplo seguir insistiendo en que ningún sindicato puede actuar sin su inscripción en el registro sindical y solamente durante la vigencia del mismo”<sup>135</sup>.

De otra parte, la Corte en Sentencia C-201 de 2002<sup>136</sup> se pronuncia frente a demandas en contra de diversos artículos del Código Sustantivo del Trabajo. La mayoría de las veces dichos pronunciamientos resultan favorables a la protección de los derechos colectivos de los trabajadores. Tal es el caso de una demanda presentada en contra del Artículo 379-e parcial del Código Sustantivo del Trabajo<sup>137</sup>, modificado por el Artículo 7º de la Ley 584 de 2000, referido al *derecho a la declaratoria de huelga en razón del no pago de obligaciones salariales*. La Corte declara exequible condicionadamente la norma acusada, en la medida en que extiende la posibilidad de ejercer el derecho a la huelga cuando estén involucrados no sólo aspectos salariales, sino también aspectos económicos del contrato laboral, como es por ejemplo el no pago de aportes a la seguridad social<sup>138</sup>.

<sup>134</sup> COMISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Tercer Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones*, 83ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Parte IV-A, Suiza, 1996, p. 211. Tomado de SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 373-375.

<sup>135</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, pp. 373-375.

<sup>136</sup> Sentencia C-201 del 19 de marzo de 2002, magistrado ponente Jaime Araújo, Corte Constitucional.

<sup>137</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 379: Prohibiciones. “Es prohibido a los sindicatos de todo orden: ...e) Modificado por el Artículo 7º de la Ley 584 de 2000. Promover cualesquiera cesaciones o paros en el trabajo, excepto en los casos de huelga declarada de conformidad con la Ley y de huelga imputable al empleador por incumplimiento de las obligaciones salariales con sus trabajadores”.

<sup>138</sup> Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. En esa oportunidad, señaló la Corte: “sin ignorar, por supuesto, que el derecho a recibir oportunamente el salario constituye no sólo un medio de subsistencia sino

También está la demanda en contra del Artículo 401-e parcial del Código Sustantivo del Trabajo, adicionado por el Artículo 56 de la Ley 50 de 1990 sobre las normas que reglamentan la *disolución de sindicatos*<sup>139</sup>. Al respecto, la Corte señala que,

... la disposición demandada no confiere al Ministerio de Trabajo la *facultad de disolver* un eventual sindicato que pudiera crearse dentro de dicha entidad, pues ésta es una función que corresponde exclusivamente al *Juez Laboral*, tal como lo dispone el Artículo 39 de la Constitución Política, al consagrar que “la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial,” en concordancia con el Artículo 4º del Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, según el cual “las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”<sup>140</sup>. En consecuencia, “ni el Ministerio de Trabajo ni quien demuestre interés jurídico –incluyendo el respectivo empleador de los trabajadores sindicalizados–, se convierten en “juez y parte” cuando elevan una solicitud de disolución sindical ante el laboral, pues ninguno de ellos tiene la competencia para decidir sobre ese asunto. En ese orden de ideas, aplicando el símil propuesto por el demandante, dichos sujetos son simplemente “partes” dentro del proceso”<sup>141</sup>.

En demanda contra los artículos 405 y 467 del Código Sustantivo del Trabajo y el Artículo 25 del Decreto 2351 de 1965 sobre *fuero sindical* en los servicios públicos<sup>142</sup>, el demandante aduce que el Artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo

---

de dignificación del trabajo y la vida humana, la Corte considera que la huelga puede ejercerse por los trabajadores afectados por el incumplimiento de obligaciones distintas a las meramente económicas tales como, por ejemplo, el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social o, en general, cualquier deuda insoluble por parte del empleador distinta al salario o a los factores salariales, a que puedan tener derecho los trabajadores por disposición legal, contractual o reglamentaria. Lo anterior no significa que cualquier incumplimiento de las obligaciones del empleador justifique la huelga, por lo cual corresponde a la autoridad competente determinar, en cada caso, el mérito de las razones que conducen a la suspensión colectiva del trabajo”.

<sup>139</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 401: Casos de disolución. “Un sindicato o una federación o confederación de *sindicatos* solamente *se disuelve*: e) Adicionado por el Artículo 56 de la Ley 50 de 1990. En el evento de que el sindicato, federación o confederación se encontrare incurso en una de las causales de disolución, el *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* o quien demuestre tener interés jurídico, podrá solicitar ante el Juez Laboral respectivo, la disolución y liquidación del sindicato y la cancelación de la inscripción en el registro sindical. Al efecto se seguirá en lo pertinente el procedimiento previsto en el Artículo 52 de esta Ley. La Corte debe determinar si la norma demandada, al consagrar que el Ministerio de Trabajo o quien demuestre interés jurídico pueden solicitar al Juez Laboral declarar la disolución de un sindicato, los faculta para intervenir ilegítimamente en dicha disolución”.

<sup>140</sup> Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 405: Modificado por el Artículo 1º del Decreto 204 de 1957: Definición. “Se denomina *fuero sindical* la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni

viola los artículos 13 y 39 de la Carta, toda vez que el precepto demandado excluye de la protección foral los *empleados públicos*, pues dicha norma *sólo alude a quienes tienen establecida una relación laboral* con su empleador con base en un vínculo contractual, mas no de carácter legal o reglamentario. Frente a esta demanda, la Corte Constitucional reitera la jurisprudencia relativa al fuero sindical de los empleados públicos incluida en la Sentencia C-593 de 1993 y señala que el Parágrafo 1º del Artículo 12 de la Ley 584 de 2000, que modifica el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, consagra expresamente el fuero sindical para los empleados públicos por lo que considera innecesario declarar la constitucionalidad condicionada del precepto acusado en los términos que solicita el demandante y, en consecuencia, *el Artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo es declarado exequible*<sup>143</sup>.

Ahora bien, frente a la demanda presentada en contra del Artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo que establece el *derecho de todos los trabajadores de negociar libre y voluntariamente con sus empleadores las condiciones derivadas de la relación laboral*, la Corte conceptúa que éste constituye un elemento esencial de la libertad sindical, en la medida en que sirve de instrumento para alcanzar mejores condiciones de vida y de trabajo de aquéllos a quienes representan las organizaciones sindicales. En ejercicio de este derecho, y dado el carácter dinámico de las relaciones laborales, en concepto de la Corte los trabajadores *pueden celebrar convenciones colectivas* con sus empleadores “para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”, al tenor del Artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo. Por su parte, el Artículo 25 del Decreto de 1965 consagra la institución denominada doctrinalmente fuero circunstancial.

Por las razones expuestas, la Corte declarará exequibles las normas demandadas,

... pues deben armonizarse con el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual restringe el derecho de negociación colectiva para los sindicatos de empleados públicos en el sentido de prohibirles presentar pliegos de condiciones y celebrar convenciones colectivas, restricción que la Corte reiteradamente

---

desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo”. Artículo 467: Definición. “*Convención colectiva* de trabajo es la que se celebra entre uno o varios patronos (hoy empleadores) o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”. Decreto Legislativo 2351 de 1965. Artículo 25: Protección en conflictos colectivos. “Los trabajadores que hubieren presentado al patrono (hoy empleador) un *pliego de petición* no podrán ser *despedidos* sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto”.

<sup>143</sup> Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “Gozan de la garantía del fuero sindical, en los términos de este Artículo, los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración”.

ha considerado acorde con la Constitución Política. Sin embargo, la Corte debe advertir que, estando garantizado constitucionalmente el derecho de negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluidas las de los empleados públicos, y existiendo una amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del Legislador, este último podría en el futuro permitirle a dichos empleados presentar pliegos de condiciones<sup>144</sup>.

La misma Sentencia C-201 de 2002 resuelve sobre la demanda en contra del Artículo 408 parcial del Código Sustantivo del Trabajo<sup>145</sup> referente al *permiso para despedir trabajadores amparados por el fuero sindical*. La garantía foral busca impedir que, mediante el despido, el traslado o el desmejoramiento de las condiciones de trabajo, sin justa causa previamente calificada por el Juez del Trabajo se perturbe indebidamente la acción que el Legislador le asigna a los sindicatos (Artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>146</sup>).

Corresponde a la Corte decidir si el trabajador debe ser reintegrado a su trabajo e indemnizado pero únicamente mediante el pago de los salarios dejados de percibir por causa del despido. La Corte frente a este tópico sostiene que la *norma acusada vulnera los principios de justicia y equidad* que informan el ordenamiento constitucional (Preámbulo y Artículo 2º de la Carta Política) y menoscaba el derecho de asociación sindical (Artículo 39 de la Carta Política), en la medida en que restringe ilegítimamente el alcance de la acción de reintegro y, por tanto, de la garantía del fuero sindical.

Se concluye entonces que el daño sufrido por el trabajador aforado, provocado por el despido sin justa causa declarada mediante sentencia judicial, *debe ser reparado de manera integral*, esto es, de acuerdo con lo que se logre probar en cada caso, lo cual incluye, además del pago de los salarios no devengados, con sus reajustes y

<sup>144</sup> *Ibidem*.

<sup>145</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 408: Modificado por el Artículo 7º del Decreto 204 de 1957. “Si en el caso de que trata el inciso 1º del Artículo 118 del Código Procesal del Trabajo se comprobare que el trabajador fue despedido sin sujeción a las normas que regulan el *fuero sindical*, se ordenará su reintegro y se condenará al patrono (hoy empleador) a pagarle, a título de indemnización, los salarios dejados de percibir por causa del despido. El fuero sindical, institución consagrada en el Artículo 39 de la Constitución Política, ‘es una consecuencia de la protección especial que el Estado otorga a los sindicatos para que puedan cumplir libremente la función que a dichos organismos compete, cual es la defensa de los intereses de sus afiliados. Con dicho fuero, la Carta y la Ley, procuran el desarrollo normal de las actividades sindicales, vale decir, que no sea ilusorio el derecho de asociación que el Artículo 39 Superior garantiza; por lo que esta garantía mira a los trabajadores y especialmente a los directivos sindicales, para que éstos puedan ejercer libremente sus funciones, sin estar sujetos a las represalias de los empleadores’”. Tomado de Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>146</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 405: Modificado por el Artículo 1º del Decreto 204 de 1957. Definición. “Se denomina fuero sindical la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo”.

*prestaciones, cualquier otro valor dejado de percibir o pagado por el trabajador, como consecuencia directa del despido injusto. Siendo entendido, además, que la reparación integral incorpora la correspondiente indexación. Por consiguiente, la Corte declara la constitucionalidad de la expresión “a título de indemnización” contenida en la norma acusada, en el entendido de que la indemnización a que tiene derecho el trabajador aforado despedido ilegalmente, según sentencia judicial, debe ser integral en la medida de lo judicialmente probado*<sup>147</sup>.

En demanda contra el Artículo 406 parcial del Código Sustantivo del Trabajo<sup>148</sup> relacionada con la Comisión Estatutaria de Reclamos que debe ser designada por la organización sindical con mayor número de trabajadores, corresponde a la Corte decidir, en primer lugar, si la norma demandada establece una *restricción legítima* al ejercicio de los *derechos de asociación* y libertad sindical, al consagrar que sólo puede existir una *Comisión de Reclamos* en una empresa. En segundo lugar, si la designación de dicha Comisión por parte de la organización sindical que agrupe el mayor número de trabajadores, es contraria a los *principios democráticos* que deben presidir la estructura y el funcionamiento de los sindicatos, de conformidad con el Artículo 39 de la Constitución.

Debe recordarse que la Corte declaró inexecutable el numeral 1 del Artículo 26 del Decreto 2351 de 1965, que prohibía la coexistencia de más de un sindicato de base en una misma empresa, por lo cual debe armonizarse la norma bajo estudio en el sentido de que, a pesar de que legalmente pueden constituirse varios sindicatos de base o de otra clase en una misma empresa, sólo puede existir una Comisión Estatutaria de Reclamos. Ahora bien, ¿tal restricción vulnera los derechos de asociación y libertad sindical?<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>148</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 406: Modificado por los artículos 57 de la Ley 50 de 1990 y 12 de la Ley 584 de 2000. Trabajadores amparados por el fuero sindical. “Están amparados por el fuero sindical: ...d) Dos de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos, que designen los sindicatos, las federaciones o confederaciones sindicales, por el mismo período de la junta directiva y por seis (6) meses más, *sin que pueda existir en una empresa más de una Comisión Estatutaria de Reclamos. Esta Comisión será designada por la organización sindical que agrupe el mayor número de trabajadores*”.

<sup>149</sup> Sentencia C-567 del 17 de mayo de 2000, magistrado ponente Alfredo Beltrán, Corte Constitucional. “Para avocar el examen correspondiente, habrá de responderse el siguiente interrogante: ¿existe justificación constitucional para introducir por disposición legal la prohibición de formar sindicatos de base cuando ya exista otro en la misma empresa? En primer lugar, ha de recordarse por la Corte que, conforme al Artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 40 de la Ley 50 de 1990, en la legislación colombiana se distingue entre los sindicatos de empresa, de industria o de rama de actividad económica, gremiales y de oficios varios. Los primeros, que son a los que refieren las disposiciones demandadas, son aquellos integrados ‘por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios a una misma empresa, establecimiento o institución’. Como se ve, la prohibición de coexistencia de dos o más sindicatos de base, en una misma empresa es la disposición objeto de la demanda, norma contenida en el numeral 1 del Artículo 26 del Decreto 2351 de 1965... En el presente caso, *la prohibición a que se refiere el Artículo 26 del*

El objetivo fundamental de la Comisión de Reclamos dentro de la organización sindical es el de elevar ante el empleador las respectivas reclamaciones que promuevan tanto los trabajadores individualmente considerados, como el propio sindicato o sindicatos, en caso de que coexistan varios de ellos en una empresa. Por ello, la Corte encuentra razonable que sólo una comisión por empresa sea la encargada de llevar a cabo dicha labor de manera unificada, pues se trata de un mismo empleador el depositario de las diversas reclamaciones que puedan presentarse dentro de la empresa, lo cual no significa una restricción ilegítima a los derechos de asociación y libertad sindical. Nótese que el Legislador no impone obstáculo alguno al ejercicio de las funciones que ejerce dicha Comisión sino, por el contrario, garantiza la protección especial del fuero sindical para dos de sus miembros<sup>150</sup>.

Por las razones expuestas, no tiene *ningún reparo de constitucionalidad* la expresión “*sin que pueda existir en una empresa más de una Comisión Estatutaria de Reclamos*”, contenida en el literal d del Artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo y, en consecuencia, se declarará exequible.

No obstante, teniendo en cuenta que,

... la Comisión de Reclamos representa la totalidad de los trabajadores sindicalizados de la empresa, sin importar el sindicato al que estén afiliados, la *designación de sus miembros, tal como está contemplada en la norma acusada, sí constituye una violación a los derechos de igualdad y de participación* de los trabajadores afiliados al sindicato minoritario, y es contraria al mandato constitucional según el cual la estructura y funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse a los principios democráticos<sup>151</sup>.

Como se señaló anteriormente, durante la administración Pastrana el comportamiento económico fue particularmente crítico: la tasa promedio de crecimiento del PIB fue de sólo 0,53 por ciento en el período, al tiempo que la de desempleo alcanzó un 18 por ciento en promedio. Esta situación por obvias razones no resulta la más propicia para *incrementos salariales*, por lo que éstos en algunos años se fijaron por debajo del crecimiento de los precios del año precedente. En esas circunstancias y frente a demandas instauradas ante la Corte Constitucional ésta se pronuncia al respecto en diversas ocasiones.

---

*Decreto 2351 de 1965, como se observa pugna, de manera abierta, con las normas constitucionales ya mencionadas, por lo que la Corte habrá de declarar su inexecutableidad*”.

<sup>150</sup> Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

Dentro de los fallos correspondientes se destaca, a pesar de los cambios en la jurisprudencia introducidos por la misma Corte Constitucional en el período bajo análisis, una característica o tendencia esencial, cual es el favorecimiento de la defensa del poder adquisitivo de los salarios, definido éste con base en el crecimiento del IPC del año precedente.

Las primeras sentencias de la Corte referentes a asuntos salariales fueron de tutela. En dichas sentencias la Corte empieza a sentar los principios que luego se traducirán en fallos de constitucionalidad.

La Sentencia T-102 de 1995 que hace referencia al Artículo 53 de la Carta habla de la remuneración *móvil* y señala que dicho calificativo abarca la totalidad de los salarios puesto que ello es “lógica consecuencia de la naturaleza sinalagmática y conmutativa de la relación laboral, prueba de lo cual es el reajuste automático de todas las pensiones”<sup>152</sup>. Para esa Corporación,

... sería absurdo que al *trabajador pasivo* se le reajustara su pensión y no se le reajustara su salario al *trabajador activo*. Por consiguiente, si a un trabajador se le fija un salario y se mantiene el mismo guarismo por más de un año a pesar de que la cantidad y calidad del trabajo permanecen inmodificables, mientras el valor del bien producido aumenta nominalmente, en razón de la depreciación de la moneda, se estaría enriqueciendo injustamente el empleador en detrimento del derecho que tiene el asalariado a recibir lo justo, y esto no sería correcto en un Estado, una de cuyas finalidades esenciales es garantizar la vigencia de un orden justo (Preámbulo y Artículo 2º de la Carta Política), para lo cual el Estado tiene la facultad de dirigir la economía con el fin de asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (Artículo 334 de la Carta Política)<sup>153</sup>.

En sentido similar se pronuncia en Sentencia T-276 de 1997, donde la Corte señala que “el reajuste anual de los salarios con una tasa inferior al crecimiento de los precios del año precedente implica una limitación al derecho fundamental al salario mínimo vital y móvil y a la proporcionalidad a la cantidad y calidad del trabajo y conlleva el enriquecimiento injustificado del empleador”<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> Sentencia T-102 de 1995. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>153</sup> *Ibidem*. Este tópico también se desarrolla en otras sentencias: SU-599 de 1995, magistrado ponente José Gregorio Hernández; T-770 de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba; T-013 de 1999 y T-012 de 1999, magistrado ponente Rodrigo Escobar; y T-348 de 2007, magistrado ponente Clara Inés Vargas.

<sup>154</sup> Sentencia T-276 del 3 de junio de 1997, magistrado ponente José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

Estas sentencias de tutela sirven de base para que hacia adelante, cuando la Corte haga referencia al tema salarial tenga en cuenta tanto el *salario mínimo* como *el resto de salarios de la economía*.

La Sentencia C-815 de 1999<sup>155</sup>, emitida en proceso de demanda de inconstitucionalidad del Artículo 8º de la Ley 278 de 1996, en la que la accionante considera que en el proceso de *reajuste salarial* se da más peso al criterio de la inflación esperada que a la pasada, institucionalizándose así la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo, la Corte Constitucional condiciona su exequibilidad señalando en la parte resolutive en

... el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su Decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el Índice de Precios al Consumidor, IPC...<sup>156</sup>.

Esta Sentencia reviste gran trascendencia en razón a que le fija un piso al incremento salarial en caso de no lograrse consenso en la Comisión Permanente de Conciliación. Con ello, *de facto* le resta importancia al debate democrático y razón de ser a la misma Comisión, a menos de que el sector empresarial estuviese dispuesto a negociar incrementos de salarios sustanciales en términos reales; o alternativamente, el sector trabajador negociara reducciones en los salarios reales, situación que resulta poco probable.

Otras sentencias de gran trascendencia referentes al tema salarial son las C-710 de 1999<sup>157</sup>, C-1433 de 2000<sup>158</sup>, C-1064 de 2001<sup>159</sup> y C-1017 de 2003<sup>160</sup>.

<sup>155</sup> Sentencia C-815 del 20 de octubre de 1999, magistrado ponente José Gregorio Hernández, Corte Constitucional. "Aquí debe decirse que los poderes discrecionales, con frecuencia invocados en el manejo de personal y que tienen origen en la Ley, no pueden ser absolutos si se los mira desde la perspectiva constitucional. Han de ejercerse sobre una base que, de suyo, los limita: la del Artículo 25 de la Constitución que garantiza unas condiciones *dignas y justas* por fuera de las cuales nadie está obligado a trabajar" (Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-483 del 27 de octubre de 1993).

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> Sentencia C-710 del 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

<sup>158</sup> Sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera, Corte Constitucional.

<sup>159</sup> Sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, magistrados ponentes Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba, Corte Constitucional.

<sup>160</sup> Sentencia C-1017 del 30 de octubre de 2003, magistrados ponentes Manuel José Cepeda y Rodrigo Escobar, Corte Constitucional.

Aparentemente, el alcance de la Sentencia C-710 de 1999 al autorizar al Ejecutivo a realizar incrementos de los emolumentos de los servidores públicos en períodos distintos de los primeros diez días de cada año calendario, fortalecía las competencias del Presidente<sup>161</sup>. No obstante, en la realidad la Corte deriva de esa Sentencia un principio más amplio, al que le da rango constitucional: el aumento de los salarios de los servidores públicos debe ser por lo menos anual. En un ámbito distinto, el del salario mínimo legal, como se anotó, la Corte (Sentencia C-815 de 1999) le da una dimensión cuantitativa a su decisión anterior: el aumento no puede ser inferior al de la inflación del año anterior.

La Sentencia C-1064 de 2001 de la Corte Constitucional reitera la tesis de que el mantenimiento del valor real del salario es un derecho de los servidores del Estado, pero señala que los derechos no son absolutos y son susceptibles de ser limitados, así esa limitación esté sujeta a restricciones y condicionamientos. Dentro de éstos está el que la limitación debe justificarse por el conflicto con otros derechos o mandatos constitucionales; otro, la aplicación de criterios de proporcionalidad, equidad y temporalidad.

El marco de referencia para estas sentencias es que la Corte Constitucional considera que la “Ley 4 no contiene normas relativas a la armonización de los criterios que ella misma establece para fijar periódicamente el régimen salarial de los empleados públicos”<sup>162</sup> por ello entra a fallar sobre la materia y con base en los mandatos constitucionales en virtud de los cuales los salarios deben ser proporcionales a la cantidad del trabajo (artículos 25 y 53 de la Constitución Política), y del derecho a la remuneración mínima vital y móvil. En decir de la Corte, “la remuneración de los

<sup>161</sup> Sentencia C-710 de 1999. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “La Corte, en este entendido, declarará inexecutable las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Éste, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el Artículo 1º, literales a, b y d, de la Ley 4 de 1992, y, según resulta del presente Fallo, efectuado ese incremento anual podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional. Debe ser el Ejecutivo, sin la restricción plasmada en la norma legal, el que indique la fecha a partir de la cual operará, con carácter retroactivo, el respectivo aumento. Es ésa una decisión administrativa que la Ley Marco no puede forzar, según el principio constitucional de distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno. Bien puede el Ejecutivo, en cuanto a esos aumentos posteriores dentro del año, si cree oportuno decretarlos, señalar que rigen desde el 1º de enero o desde otra fecha, y la norma del Congreso, que debe ser amplia y general, no tiene competencia para hacer inflexible la regla que en esos casos habrá de aplicarse”.

<sup>162</sup> PÉREZ SALAZAR, Mauricio. “Economía y fallos constitucionales: La experiencia colombiana desde la vigencia de la Carta Política de 1991 hasta 2003”, en *Documentos de Trabajo* No. 21, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 46.

servidores públicos está llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento en el costo de vida”<sup>163</sup>.

La Corte en las sentencias relacionadas va incorporando parámetros para definir la limitación del derecho a la remuneración mínima vital y móvil. Estos parámetros, según Manuel José Cepeda<sup>164</sup> son: primero, que *como mínimo* se debe aplicar el 50 por ciento del incremento en el IPC a los salarios de los trabajadores públicos que devenguen más de dos salarios mínimos y el IPC para aquellos que ganan hasta dos salarios mínimos —aquí la Corte cambia el concepto de la remuneración promedio por el de dos salarios mínimos legales para delimitar cuáles trabajadores tienen un derecho intangible—. El segundo, que el incremento de los salarios de los servidores públicos de las escalas superiores no puede ser igual o mayor al de las escalas inmediatamente inferiores, de lo contrario se desconocerían los principios de equidad y progresividad. El tercero, que entre una y otra escala o grado salarial, las distancias entre los porcentajes de aumento no pueden ser grandes con el fin de evitar diferencias desproporcionadas<sup>165</sup>. Además la Corte incluye,

... una dimensión temporal dinámica para ubicar las limitaciones anuales a los incrementos en los salarios del sector público dentro de los períodos de cuatro años en los cuales tales limitaciones sean adoptadas. En este sentido, la Corte explicó que desde una perspectiva temporal, una cosa es imponer una limitación ocasional e inusual, y otra muy distinta afectar de manera frecuente y anual<sup>166</sup>.

Estos fallos han despertado las más agudas controversias, entre otras cosas porque entre una y otra Sentencia se producen cambios radicales de jurisprudencia, y por la abierta y detallada asunción de poderes constitucionalmente asignados al Ejecutivo por parte de la Corte.

Para Silva Romero, la discusión “va a dar lugar a una discusión muy curiosa como es la de si de la frase ‘salario mínimo vital y móvil’ del Artículo 53 de la Constitución se deduce el reajuste”<sup>167</sup>. Más adelante continúa y esta crítica es quizás más demoledora que la de la interferencia en la economía, y es que con este tipo de fallos se perpetúa de

<sup>163</sup> CEPEDA, Manuel José. *Polémicas constitucionales*, Bogotá, Legis Editores S.A., p. 299.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 299. “La intensidad del juicio de razonabilidad que se le aplique al derecho vulnerado depende de la relevancia de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida objeto de análisis. El fin de la medida es la reducción del déficit fiscal que amenaza gravemente la prosperidad general, la prioridad del gasto social y el principio de solidaridad. Se considera que *el fin es imperioso* y *el medio elegido* no está prohibido en el ordenamiento jurídico y es *necesario y proporcionado* para alcanzar el fin propuesto”.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 316.

nuevo lo que venía ocurriendo de tiempo atrás. Esto es que normas impuestas, así no sea a solicitud de los trabajadores, aunque con su beneplácito, de todas maneras sustituyen el diálogo y entran en el engañoso campo de la Dictadura<sup>168</sup>. En su concepto, es

... claro que los trabajadores recibieron con gozo la decisión de la Corte Constitucional que ordena el reajuste automático de sus salarios, pero no observaron el peligro de reemplazar el duro conflicto laboral con la silenciosa elaboración de un memorial por un abogado exitoso que provocó una Sentencia favorable, pero cuya mayor falencia consiste en que tales decisiones judiciales son profundamente variables en Colombia<sup>169</sup>.

## Gobierno de Álvaro Uribe: 2002-2010

Álvaro Uribe Vélez gana las elecciones de 2002 con una propuesta centrada en la recuperación de la seguridad y en el combate a los grupos irregulares. Esta propuesta fue acogida por la población debido al inmenso desprestigio de los diálogos que desarrolló Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC —y que terminaron en un abrupto rompimiento debido a los abusos de la insurgencia— las cuales aprovecharon este escenario para fortalecerse militarmente.

La política de defensa y seguridad democrática, que tiene una visión de largo plazo, tiene como propósito reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática; el libre ejercicio de la autoridad de las instituciones; el imperio de la Ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. Se considera que la “verdadera” seguridad requiere no sólo de la coerción de la Fuerza Pública, sino de la capacidad del poder judicial para administrar pronta y cumplida justicia y del Congreso de legislar considerando la seguridad como el bien común de la sociedad<sup>170</sup>.

<sup>168</sup> *Ibidem*, pp. 316-318. “Ambas Cortes Constitucionales, la segunda de Carlos Gaviria y José Gregorio Hernández y la tercera, la de Cepeda y Tafur se movieron dentro de la tradicional cultura de la imposición y del diálogo social, de la autocomposición. Ambas Cortes entraron en el engañoso campo de la dictadura con una ubicación desacertada en los asuntos sociales. La democratización del país contra la cultura dictatorial pasa necesariamente por el fortalecimiento de los actores sociales y por la evidencia de tener acuerdos con consecuencias efectivas para el país, y tal tarea no puede ser realizada por los jueces, pues de hacerlo simplemente se está reemplazando el presidente o el ministro autoritarios por jueces autoritarios”.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, Bogotá, 2003, disponible en: <http://alpha.mindefensa.com.co>

Con la llegada a la Presidencia de Uribe Vélez, dado que la economía enfrenta dificultades para recuperarse de la crisis de 1998, que las tasas de desempleo continúan elevadas —17,67 por ciento— y que subsiste un abultado déficit fiscal en especial originado en la creciente carga prestacional, el Gobierno presenta a consideración del Congreso diversas reformas, dentro de las cuales se destacan la Laboral (Ley 789 de 2002) y la Pensional (Ley 797 de 2002 y Ley 860 de 2003).

Es así que, como complemento de la Ley 50 de 1990, doce años más tarde, la Ley 789 de 2002 incrementa la *flexibilidad de la estabilidad laboral*<sup>171</sup>. Con ese propósito elimina de los artículos 25 y 26 de la Ley 50 de 1990 el requisito de aplicabilidad exclusiva para los nuevos contratos de trabajo, al tiempo que reduce los recargos por horas extras y dominicales y en particular el monto de las indemnizaciones a las que tienen derecho los trabajadores por despido injustificado. Para estos efectos la Ley establece diferencias entre quienes devengan más de diez salarios mínimos legales y quienes devengan menos de diez salarios mínimos legales. Adicionalmente, el Artículo 29 modifica el régimen de indemnizaciones para los trabajadores que devengan un salario mínimo, cuando a la terminación del contrato no se les hubiere pagado todos los salarios y prestaciones.

Por otra parte, la Ley 790 de 2002<sup>172</sup> hace referencia a la renovación y modernización de la estructura de la Administración Pública en razón de criterios de sostenibilidad financiera. Para ello, en términos generales, la Ley ordena la fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios. En concordancia, reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias durante los seis meses subsiguientes a la expedición de la Ley para adelantar el proceso, al tiempo que crea una Comisión de Seguimiento que supervise la utilización de esas facultades. Dentro de ese marco, obliga al Estado a otorgar un reconocimiento económico para la rehabilitación laboral, profesional y técnica de aquellos empleados públicos cuyos cargos sean suprimidos, excepción hecha de los directivos. Así mismo, prohíbe a las entidades incorporar a su estructura de planta personal contratado mediante la modalidad de prestación de servicios, así como reemplazar los cargos que resulten vacantes como consecuencia de la jubilación o la pensión de vejez. Al respecto, establece que el incremento anual del costo de las plantas de personal no puede superar la inflación del año inmediatamente anterior. Promueve también la implementación del marco tecnológico denominado “gobierno electrónico” y ordena fortalecer la defensa judicial de la nación.

<sup>171</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 789 de 2002 (por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo). Anales del Congreso de la República.

<sup>172</sup> Ley 790 de 2002 (por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República).

Estas normas, en su mayoría, han sido validadas por la Corte Constitucional, con lo que se les dio vía libre a los cambios allí introducidos.

Dentro de las primeras demandas en contra de la Ley 789 de 2002<sup>173</sup> la Corte, en Sentencia C-781 de 2003<sup>174</sup>, se pronuncia sobre la constitucionalidad del inciso 1º y el Parágrafo 2º del Artículo 29<sup>175</sup> que modifica el *régimen de indemnización* para los trabajadores que devengan más de un salario mínimo, cuando a la terminación del contrato de trabajo no les hubieren pagado todos los salarios y prestaciones debidos. En la Sentencia, la Corte corrobora su jurisprudencia acerca de la diferencia entre los derechos adquiridos y las meras expectativas y recalca que el Legislador está autorizado para modificar las normas laborales, “sin más límites que los que le imponga la misma Constitución y los derechos fundamentales de las personas”<sup>176</sup>.

<sup>173</sup> Ley 789 de 2002 (por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo).

<sup>174</sup> Sentencia C-781 del 10 de septiembre de 2003, magistrado ponente Clara Inés Vargas, Corte Constitucional.

<sup>175</sup> Ley 789 de 2002. Artículo 29: Indemnización por falta de pago. “El Artículo 65 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así: Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidas, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo, hasta por veinticuatro (24) meses, o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Si transcurridos veinticuatro (24) meses contados desde la fecha de terminación del contrato, el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria o si presentara la demanda no ha habido pronunciamiento judicial, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique. Dichos intereses los pagará el empleador sobre las sumas adeudadas al trabajador por concepto de salarios y prestaciones en dinero. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el empleador cumple con sus obligaciones consignando ante el Juez del Trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la justicia de trabajo decide la controversia. Parágrafo 1º: Para proceder a la terminación del contrato de trabajo establecido en el Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, el empleador le deberá informar por escrito al trabajador, a la última dirección registrada, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la terminación del contrato, el estado de pago de las cotizaciones de seguridad social y parafiscalidad sobre los salarios de los últimos tres meses anteriores a la terminación del contrato, adjuntando los comprobantes de pago que los certifiquen. Si el empleador no demuestra el pago de dichas cotizaciones, la terminación del contrato no producirá efecto. Sin embargo, el empleador podrá pagar las cotizaciones durante los sesenta (60) días siguientes, con los intereses de mora. Parágrafo 2º: Lo dispuesto en el inciso 1º de este Artículo sólo se aplicará a los trabajadores que devenguen más de un salario mínimo mensual vigente. Para los demás seguirá en plena vigencia lo dispuesto en el Artículo 65 del Código Sustantivo de Trabajo vigente. Este Artículo dispone lo siguiente: ‘Artículo 65: Indemnización por falta de pago. Si a la terminación del contrato, el patrono no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el patrono cumple con sus obligaciones consignando ante el Juez del Trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la Justicia del Trabajo decide la controversia. En la misma sanción incurre el patrono cuando no haga practicar al trabajador el examen médico y no le expida el correspondiente certificado de salud de que trata el ordinal 7 del Artículo 57’”.

<sup>176</sup> Sentencia C-781 de 2003. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

Dentro de ese mismo orden de ideas, frente a una demanda en contra de los artículos 1º (sistema de protección social<sup>177</sup>), 25 y 26 (trabajo ordinario y nocturno, y trabajo dominical y festivo<sup>178</sup>), 28 (indemnización en caso de terminación unilateral y sin justa causa del contrato de trabajo<sup>179</sup>), 29 (indemnización por falta de

<sup>177</sup> Ley 789 de 2002. *Artículo 1º: Sistema de protección social.* “El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo. El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico. Creación del Fondo de Protección Social. Créase el Fondo de Protección Social, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la entidad que haga sus veces, cuyo objeto será la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. El Fondo de Protección Social tendrá las siguientes fuentes de financiación: los aportes que se asignen del Presupuesto Nacional; los recursos que aporten las entidades territoriales para planes, programas y proyectos de protección social; las donaciones que reciba; los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos; los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y, en general, todos los demás recursos que reciba a cualquier título. Parágrafo: El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y la destinación de los recursos del Fondo de Protección Social. La contratación con los recursos del Fondo deberá regirse por las reglas que regulan la contratación en el derecho privado”.

<sup>178</sup> *Artículo 25: Trabajo ordinario y nocturno.* “El Artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Trabajo ordinario y nocturno: Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.). Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.)”. *Artículo 26: Trabajo dominical y festivo.* “El Artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 29 de la Ley 50 de 1990, quedará así: El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del 75 por ciento sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado sólo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el Artículo 20 literal c de la Ley 50 de 1990. Parágrafo 1º: El trabajador podrá convenir con el empleador su día de descanso obligatorio el día sábado o domingo, que será reconocido en todos sus aspectos como descanso dominical obligatorio institucionalizado. Interpretese la expresión dominical contenida en el régimen laboral en este sentido exclusivamente para el efecto del descanso obligatorio. Las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 26 se aplazarán en su aplicación frente a los contratos celebrados antes de la vigencia de la presente Ley hasta el 1º de abril del año 2003. Parágrafo 2º: Se entiende que el trabajo dominical es ocasional cuando el trabajador labora hasta dos domingos durante el mes calendario. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labore tres o más domingos durante el mes calendario”.

<sup>179</sup> *Artículo 28: Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.* “El Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 6º de la Ley 50 de 1990, quedará así: Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la Ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan: en los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado

pago), 30 (relación de aprendizaje<sup>180</sup>) y 51 (jornada laboral flexible<sup>181</sup>) de la Ley 789

por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así: para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales, treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año. Si el trabajador tuviere más de un año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción; para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales: veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año. Si el trabajador tuviere más de un año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción. Parágrafo Transitorio: Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, tuvieran diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, se les aplicará la tabla de indemnización establecida en los literales b, c y d del Artículo 6º de la Ley 50 de 1990, exceptuando el Parágrafo Transitorio, el cual se aplica únicamente para los trabajadores que tenían diez (10) o más años el 1º de enero de 1991”.

<sup>180</sup> *Artículo 30: Naturaleza y características de la relación de aprendizaje.* “El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario. Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje: la finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente Artículo; la subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje; la formación se recibe a título estrictamente personal; el apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje. Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50 por ciento de un salario mínimo mensual vigente. El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al 75 por ciento de un salario mínimo mensual legal vigente. El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del 10 por ciento, caso en el cual será equivalente al 100 por ciento de un salario mínimo legal vigente. En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva. Si el aprendiz es estudiante universitario, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente. Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional. El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del SENA. El contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de veinticuatro (24) horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del *pensum* de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica. Parágrafo: Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje. Parágrafo Transitorio: Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta Ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato”.

<sup>181</sup> *Artículo 51: Jornada laboral flexible.* “Modifíquese el inciso 1º del literal c del Artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 20 de la Ley 50 de 1990 y adiciónese un nuevo literal d. El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que

de 2002 por vulnerar los artículos 25 y 53 de la Constitución, por cuanto disminuye las garantías laborales y desconoce las “conquistas históricas de los trabajadores” y la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales, la Sentencia C-038 de 2004<sup>182</sup> concluye que los artículos demandados son constitucionalmente admisibles con base en jurisprudencia ya sentada, referente a la diferencia establecida entre derecho adquirido y meras expectativas<sup>183</sup>, y no atentan contra el principio de favorabilidad<sup>184</sup> en razón a que la misma Corte considera que los cambios introducidos en la Ley “son proporcionados y respetan los principios mínimos del trabajo establecidos en la Carta<sup>185</sup> y en los tratados de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad”.

---

permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis horas al día y treinta y seis a la semana; el empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis (6) días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En éste, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m.

<sup>182</sup> Sentencia C-038 del 27 de enero de 2004, magistrado ponente Eduardo Montealegre, Corte Constitucional.

<sup>183</sup> *Ibidem*. “Conforme al Artículo 58 de la Carta, los derechos adquiridos gozan de protección constitucional, y no pueden ser desconocidos por las leyes ulteriores, mientras que las meras expectativas no gozan de esa protección. Esto significa que, como esta Corte lo ha indicado, la Ley no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, pero en cambio puede modificar regulaciones abstractas, aunque éstas impliquen erosionar las probabilidades o esperanzas que alguna persona tenía de obtener algún día un derecho, si la normatividad modificada hubiera permanecido inalterada”.

<sup>184</sup> Sentencia C-596 del 20 de noviembre de 1997, magistrado ponente Vladimiro Naranjo, Corte Constitucional. “... el principio de favorabilidad supone que existen dos normas jurídicas que regulan una misma situación de hecho, y que una de ellas es más favorable que la otra. Pero ambas normas deben estar vigentes en el momento en que el Juez que analiza el caso particular va a decidir cuál es la pertinente”.

<sup>185</sup> Sentencia C-038 de 2004. *Óp. cit.*, Corte Constitucional. “El único límite que tiene el Legislador al modificar las regulaciones laborales no es el respeto a los derechos adquiridos; el Congreso tiene también otras restricciones que debe respetar y que la Corte procede a precisar. Los otros límites constitucionales son: los *principios mínimos del trabajo* previstos en el *bloque de constitucionalidad*, el *deber de desarrollo progresivo* de los derechos sociales, y la *prohibición prima facie de retrocesos*. ... La restricción más obvia es que cualquier reforma laboral debe *respetar los principios constitucionales del trabajo*, los cuales limitan la libertad de configuración del Legislador en este ámbito. Existe otra restricción en este campo, la Constitución hace del trabajo no sólo un *derecho fundamental* sino que además éste es un *principio y valor del ordenamiento*, por lo cual el Estado tiene el deber de protegerlo especialmente. Además, el derecho al trabajo es un derecho social, que como tal tiene unos *contenidos mínimos*, que son de aplicación inmediata y deben ser protegidos siempre por el Estado, pero que igualmente es, como todo derecho social, un derecho de *desarrollo progresivo*. Existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones y protecciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había precisado con anterioridad”.

La Sentencia establece que la Corte no se constituirá en árbitro entre corrientes económicas enfrentadas en torno a si la flexibilización laboral realmente incrementa el empleo. La finalidad de las normas acusadas de promover el empleo y el crecimiento económico es claramente constitucional. Además se trata de un propósito constitucional imperioso, pues la Carta le impone al Estado la obligación de lograr el pleno empleo de los recursos humanos, por lo que la promoción efectiva del empleo podría eventualmente justificar una limitación de la protección del derecho al trabajo.

No obstante, la Corte fija condiciones para que dicha disminución, siguiendo lo establecido al respecto en los tratados internacionales y las doctrinas de los órganos que los interpretan, esto es que no se vuelva una regla general y permanente, y que sea la excepción para responder frente a las altas tasas de desempleo que se han mantenido durante varios años. No sobra señalar que esta Sentencia se aprueba con el Salvamento de Voto de varios magistrados que no comulgaban con la limitación de los derechos fundamentales<sup>186</sup>.

Dada la importancia asignada en este trabajo a la *estabilidad laboral* y sus enormes implicaciones sobre los derechos colectivos de los trabajadores, se destacan a continuación los apartes de la Sentencia C-038 de 2004<sup>187</sup> en los que se analiza la constitucionalidad del Artículo 28 de la Ley 789 de 2002.

El problema jurídico que se plantea la Corte es si las indemnizaciones que se pagan por la terminación del contrato sin justa causa es un mecanismo que vulnera la estabilidad laboral del trabajador.

La Corte se pronuncia en este sentido, indicando:

<sup>186</sup> *Ibidem*. Salvaron parcialmente su voto los magistrados Clara Inés Vargas, Alfredo Beltrán y Jaime Córdoba. Salvó el voto Jaime Araújo, quien expresó: “la Corte Constitucional en numerosas sentencias ha sostenido la tesis de que los derechos fundamentales son por su propia naturaleza limitados; tesis que no he compartido por las siguientes razones: no es cierto que los derechos fundamentales nacen ‘por su propia naturaleza limitados’; pues cuando la Constitución consagra un derecho fundamental se debe presumir la máxima amplitud del mismo (es lo que la doctrina constitucional italiana denomina presunción de la máxima expansión de la libertad). En realidad los derechos fundamentales nacen sólo con los límites que la propia Constitución les establezca (bien que se trate de otros principios fundamentales u obligaciones constitucionales). Esta distinción es importante, por las consecuencias que trae aparejadas; ya que si no existe otra norma constitucional que limite el derecho, el Legislador no puede limitarlo y correlativamente el ciudadano debe gozar plenamente de ese derecho fundamental; y cualquier límite que no tenga fundamento en la propia Constitución es inconstitucional... las normas declaradas exequibles violan la Constitución y el principio de igualdad, por cuanto en relación con la situación anterior de los trabajadores crean una situación más desigualitaria e inequitativa”. En su Salvamento Parcial de Voto, el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra señala que “las normas que fueron declaradas exequibles constituyen un retroceso en la protección de los derechos laborales y son contrarias a la prohibición constitucional de que la Ley, los contratos, los acuerdos o las convenciones colectivas menoscaben los derechos de los trabajadores”.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

La reducción de la indemnización por despido injusto, si bien implica un retroceso en la protección de la estabilidad laboral, respeta también los mínimos constitucionales. En efecto, la Carta establece que la Ley debe preservar la estabilidad en el empleo, pero no ordena la forma de hacer efectiva esa garantía.

Esta Corte ha señalado que en ciertos casos, debido a la “estabilidad laboral reforzada” que la Constitución confiere a ciertas categorías de trabajadores, como las mujeres embarazadas o las personas amparadas por fuero sindical, la anulación del despido injusto, con el correspondiente reintegro, es la única medida. Pero, en general, esta Corte ha admitido que la protección de la estabilidad por medio de la imposición de sanciones indemnizatorias por el despido injusto es adecuada. Así, ha dicho esta Corte que “frente a la estabilidad existen variadas caracterizaciones: desde la estabilidad impropia (pago de indemnización) y la estabilidad ‘precaria’ (caso de los empleados de libre nombramiento y remoción que pueden ser retirados en ejercicio de un alto grado de discrecionalidad), hasta la estabilidad absoluta (reintegro derivado de considerar nulo el despido), luego no siempre el derecho al trabajo se confunde con la estabilidad absoluta”.

Ahora bien, aunque el Artículo 28 acusado reduce los montos de la indemnización por despido injusto, por lo cual constituye un retroceso en la protección del derecho a la estabilidad del empleo, sin embargo mantiene sanciones por ese comportamiento indebido del empleador, con lo cual sigue amparando la estabilidad laboral, tal y como lo ordenan la Carta y los tratados de derechos humanos.

La reducción de la indemnización por despido injusto establecida en el Artículo 28 acusado busca esencialmente reducir el riesgo de contratación de los patronos, en la medida en que los costos de un eventual despido sin justa causa resultan menores. Esto significa que esa medida promueve el empleo, por cuanto reduce el riesgo de los empresarios a contratar, pues saben que si requieren despedir a ese nuevo empleado, les será menos costoso. Su aplicación a los contratos vigentes también encuentra sentido pues facilita la adaptación de las empresas a los ciclos económicos<sup>188</sup>.

En opinión de Benítez Pinedo<sup>189</sup>,

... este fallo resulta bastante discutible en cuanto la Corte avala como un instrumento para promover el empleo y el crecimiento económico, la disminución del valor de las indemnizaciones por terminación unilateral del contrato sin justa causa, lo que resulta contrario al principio de estabilidad, pues evidentemente se

<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> BENÍTEZ PINEDO, Jorge Mario *el ál. Óp. cit.*, pp. 28-29.

facilita al empleador la posibilidad de darlo por terminado cuando él lo requiera o incluso cuando caprichosamente lo decida.

Así mismo, y partiendo de la base de que estabilidad no implica inamovilidad y que por ende no es un derecho absoluto, la Corte ha dicho que en caso de confrontación entre el principio de estabilidad y el interés público, aquél debe ceder ante éste.

Efectivamente, tratándose de trabajadores al servicio del Estado cuya estabilidad se puede ver amenazada por motivos de interés general que pueden concretarse en procesos de modernización del Estado a través de escisión, fusión o liquidación de sus entidades, la Corte ha dicho que el derecho a la estabilidad de aquéllos debe ceder en tanto esté en contraposición con el interés público<sup>190</sup>.

En la Sentencia C-349 de 2004<sup>191</sup> al estudiar la exequibilidad de la Ley 790 de 2002 sobre modernización estatal, la Corte señala:

La indemnización dada al empleado que ha sido desvinculado de su puesto de trabajo constituye el reconocimiento del derecho que tiene a la estabilidad laboral. A pesar de que el ejercicio de este derecho no es pleno, pues, como se dijo, debe ceder frente a situaciones que comprometan intereses públicos concretos, que requieran modificar la administración central, adecuándola a las necesidades de la sociedad, esta carga no puede conllevar su total desconocimiento. Por ello, la Corte ha determinado que, en tales casos se tiene derecho a una “estabilidad laboral imperfecta”, materializada mediante una indemnización<sup>192</sup>.

Este aparte de la Sentencia lleva a Benítez Pinedo a afirmar:

... en efecto, la Corte cae en una contradicción con lo que ha sido su jurisprudencia en torno al principio de estabilidad, ya que en anteriores oportunidades... ha dicho que la estabilidad en una de sus modalidades consiste en el pago de una indemnización, lo que corresponde a la estabilidad impropia o imperfecta; y al mismo tiempo sostiene que la estabilidad debe ceder al interés general, pero como toda la carga no la puede soportar el trabajador, éste tiene derecho a una indemnización como consecuencia del retiro<sup>193</sup>.

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 30-31.

<sup>191</sup> Sentencia C-349 del 20 de abril de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy, Corte Constitucional.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> BENÍTEZ PINEDO, Jorge Mario *et ál.* *Óp. cit.*, pp. 30-31.

Y Benítez Pinedo continúa:

... como vemos, si una de las formas de estabilidad consiste en el pago de una indemnización, al liquidarse una entidad estatal con la consiguiente desvinculación de los trabajadores mediante el pago de aquélla, en realidad la estabilidad del trabajador no se está anteponiendo al interés general, ya que de acuerdo a la doctrina sentada por la Corte, ésta se vería plenamente garantizada a través del pago de la misma<sup>194</sup>.

El análisis realizado respecto de la estabilidad laboral le permite a Benítez Pinedo concluir que la reflexión que realiza la Corte Constitucional frente al principio de estabilidad laboral es que no es un derecho fundamental, excepto cuando se comprometa el núcleo esencial del derecho al trabajo<sup>195</sup>.

En el mismo orden de ideas, dos años más tarde la Sentencia C-177 de 2005<sup>196</sup> admite la demanda en contra de los decretos 2663<sup>197</sup> y 3743 de 1950<sup>198</sup> (adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961<sup>199</sup>) por violar el Artículo 16 (parcial)<sup>200</sup> del Código Sustantivo del Trabajo, al disponer que las normas laborales se aplican a los contratos de trabajo vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiezan a regir, independientemente de si la nueva norma es favorable o desfavorable al trabajador. La Corte, desde la perspectiva que considera que la Ley tiene efectos *retroactivos* cuando se aplica a situaciones ya definidas o consolidadas de acuerdo con leyes anteriores y, dado que el concepto de *retrospectividad* significa que las nuevas normas se aplican inmediatamente a partir del momento de iniciación de su vigencia a los contratos de trabajo en curso, no encuentra ningún reproche constitucional contra la norma acusada. La Corte considera que pretender, como lo hace el demandante, la garantía de derechos aun no consolidados, sería aceptar que

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>196</sup> Sentencia C-177 del 1º de marzo de 2005, magistrado ponente Manuel José Cepeda, Corte Constitucional.

<sup>197</sup> Decreto 2663 de 1950 (sobre Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>198</sup> Decreto 3743 de 1950 (por el cual se modifica el Decreto 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo).

<sup>199</sup> Ley 141 de 1961 (por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones).

<sup>200</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 16: Efecto. "Las normas sobre trabajo, por ser de orden público producen efecto inmediato, por lo que se aplican también a los contratos de trabajo que estén vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiecen a regir, pero no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores. Cuando una Ley nueva establezca una prestación ya reconocida espontáneamente o por convención o fallo arbitral por el patrono, se pagará la más favorable al trabajador".

la Constitución protege “derechos” que no son derechos, lo cual no se ajusta al ordenamiento superior.

Sobre la *intangibilidad de los derechos adquiridos* la Corte expresa:

... es incorrecto afirmar que el régimen de indemnización moratoria vigente hasta la expedición de la Ley 789 de 2002 se hace extensivo a todos los contratos suscritos antes de su promulgación, por cuanto el derecho a ese pago únicamente se consolida cuando a la fecha de terminación del vínculo laboral el empleador no cancela los salarios y prestaciones sociales al trabajador, pero en *manera alguna nace al momento mismo de la celebración del contrato*. Suponer lo contrario implicaría entonces la petrificación del ordenamiento y el menoscabo de principios constitucionales como la seguridad jurídica, tal y como lo ha señalado la propia Corte...<sup>201</sup>.

Por otra parte, dado que el problema financiero de la seguridad social continuaba vigente y con tendencia al mayor deterioro<sup>202</sup>, las leyes 797 de 2002<sup>203</sup> y 860 de 2003<sup>204</sup> introducen diversos correctivos, todos ellos orientados a sanear la situación financiera del Sistema General de Pensiones. Se destaca, en primer lugar, que la Ley 797 reduce el alcance del Régimen de Transición del Régimen Pensional establecido en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual es modificado por el Artículo 4º de la Ley 860 de 2003. De acuerdo con dicha norma, a partir del 1º de enero de 2008 entra a regir el Sistema Pensional vigente para quienes no están cubiertos por el Régimen de Transición que la norma anterior prolongaba hasta 2014. En segundo lugar, establece la afiliación obligatoria al Sistema de Seguridad Social para todos los trabajadores dependientes e independientes, los cuales deben cotizar al menos sobre un salario mínimo legal vigente (incluyendo aquéllos con contrato de prestación de servicios). Para estos últimos la totalidad de la cotización queda a su cargo. En concordancia, deroga el privilegio establecido en el Artículo 18 de la Ley 100 de 1993, según el cual los trabajadores del servicio doméstico podían, conforme a lo establecido en la Ley 11 de 1998, cotizar al Sistema de Seguridad Social con base en un salario por debajo del mínimo mensual.

<sup>201</sup> Sentencia C-177 de 2005. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>202</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 797 de 2003 (por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales). Anales del Congreso de la República.

<sup>203</sup> Ley 797 de 2003 (por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales).

<sup>204</sup> Ley 860 de 2003 (por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones).

En tercer lugar, la Ley 797 aumenta a veinticinco salarios mínimos legales el tope máximo de la pensión a la cual puede acceder un trabajador; limita las posibilidades para el traslado entre regímenes pensionales –podrá hacerse por una sola vez cada cinco años contados a partir de la selección inicial, excepción hecha de quienes estén a diez años o menos de cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez– y, finalmente, amplía la cobertura del Fondo de Solidaridad, al cual le aumenta igualmente la disponibilidad de recursos con cargo a sobretasas asociadas a los salarios más elevados.

Varias de las disposiciones introducidas en estas leyes dan pie para múltiples demandas de constitucionalidad, habiendo surtido algunas de ellas exitosamente el proceso de revisión de la Corte Constitucional, otras no.

Entre las sentencias de mayor trascendencia están las relacionadas con el recorte del Régimen de Transición, el cual la Corte declara inexecutable, a diferencia de lo ocurrido frente a la Ley 100 de 1993. El análisis de la Corte parte del reconocimiento doctrinario (Sentencia C-789 de 2002<sup>205</sup>) de la diferencia entre retroactividad y retrospectividad de la Ley. Dicho Tribunal Constitucional ha sostenido que cualquier tránsito legislativo debe consultar parámetros de justicia y equidad y que, como toda actividad del Estado, está sujeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De igual forma, sostiene que el valor constitucional del trabajo (Constitución Política, Preámbulo y Artículo 1º) y la protección especial que la Carta les otorga a los trabajadores, imponen un límite a la potestad del Legislador para configurar el Régimen de Seguridad Social. En virtud de dicha protección, los tránsitos legislativos deben ser razonables y proporcionales. Por lo tanto una norma jurídica posterior no puede desconocer la protección que ha otorgado a quienes al momento de entrada en vigencia del Sistema de Pensiones llevan más de quince años de trabajo cotizados.

En ese orden de ideas, precisa que “...si bien las expectativas legítimas no se consideran derechos adquiridos, sí se equiparan jurídicamente a éstas en razón a que gozan de fuero constitucional. Así las cosas, en la medida en que el Congreso, mediante la Ley 860 de 2003, menoscaba tales expectativas, está vulnerando el Artículo 53 de la Constitución Política...”, además la Ley 100 de 1993 en el Artículo 272 defiende la prevalencia de los derechos de los trabajadores sobre la aplicación del Sistema de Seguridad Social.

Con base en esos argumentos, la Corte Constitucional en Sentencia C-754 de 2004<sup>206</sup> declara inexecutable el Artículo 4º de la Ley 860 de 2003<sup>207</sup>, derrumbando la

<sup>205</sup> Sentencia C-789 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

<sup>206</sup> Sentencia C-754 del 10 de agosto de 2004, magistrado ponente Álvaro Tafur, Corte Constitucional.

<sup>207</sup> Ley 860 de 2003. Artículo 4º: “A partir de la vigencia de la presente Ley, modifíquese el inciso 2º y adiciónese el Parágrafo 2º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Sistema General de Pensiones. A partir de la

nueva transición consistente en recortar el período de transición de 2014 a 2008. El costo fiscal de esta decisión se ha estimado en cerca de 16 por ciento del PIB, con lo cual el valor presente neto de las obligaciones pensionales en el año 2000 se ubicaba nuevamente en cerca de 190 por ciento del PIB<sup>208</sup>.

En Sentencia C-967 de 2003<sup>209</sup> la Corte se pronuncia frente a la derogatoria del Artículo 18 de la Ley 100 de 1993 que exoneraba a los trabajadores del servicio doméstico de cotizar con base en el salario mínimo<sup>210</sup>. Al respecto, la Corporación declara exequible el Artículo y basa su Sentencia en la argumentación presentada por el Legislativo según la cual,

---

fecha de vigencia de la presente Ley y hasta el 31 de diciembre del año 2007, la edad para acceder a la *pensión de vejez*, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, de las personas que el 1º de abril de 1994 tuviesen treinta y cinco (35) años o más de edad si son mujeres o cuarenta (40) años de edad o más si son hombres o quince (15) años o más de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados a esa fecha. *A partir del 1º de enero del 2008*, a las personas que cumplan las condiciones establecidas en el presente inciso se les reconocerá la pensión con el requisito de edad del régimen anterior al cual se encontraban afiliados. Las demás condiciones y requisitos de pensión aplicables a estas personas serán los consagrados en el Sistema General de Pensiones incluidas las señaladas por el numeral 2 del Artículo 33 y el Artículo 34 de esta Ley, modificada por la Ley 797 de 2003. Parágrafo 2º: Para los efectos de la presente Ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la Ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido”.

<sup>208</sup> “Pensiones: ‘Yo voy a hacer un inventario...’”, en *Informe Semanal* No. 785, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, junio 7 de 2005, p. 1.

<sup>209</sup> Sentencia C-967 del 21 de octubre de 2003, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy, Corte Constitucional.

<sup>210</sup> *Ibidem*. El demandante sostiene que según la regulación de 1988, los trabajadores del servicio doméstico que devengaran menos del salario mínimo legal mensual vigente estaban autorizados para cotizar sobre la base de la remuneración que recibieran, sin que en ningún caso tal base de cotización pudiera ser inferior al 50 por ciento del salario mínimo; el Gobierno Nacional aportaría el subsidio necesario para garantizar la pensión de los trabajadores del servicio doméstico que cotizaran por debajo de el referido salario mínimo. “El Artículo 18 de la Ley 100 de 1993, en sus primeros tres incisos—que no resultan modificados por el Artículo que ahora se examina— dispone que la base para calcular las cotizaciones a pensiones es el salario mensual, que para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar las normas del Código Sustantivo del Trabajo y para los servidores del sector público el que se señale de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4 de 1992. El inciso 4º de este Artículo 18, cuya modificación se produce por obra de la expresión parcialmente acusada, dispone que en ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, *salvo lo dispuesto para los trabajadores del servicio doméstico conforme a la Ley 11 de 1988*”. La modificación consiste en la derogatoria de esta última expresión. Así, la interpretación integral del Artículo 5º de la Ley 797 de 2003 en armonía con el comentado Artículo 8º lleva a concluir que se deroga la excepción que permitía a los trabajadores del servicio doméstico que ganaran menos de un salario mínimo mensual legal vigente cotizar sobre lo efectivamente devengado, sin que esta base de cotización pudiera ser inferior al 50 por ciento de dicho salario mínimo; y que de manera general el subsidio a los aportes de bajos ingresos se encuentra hoy en día restringido, reservándose exclusivamente para aquellos que sean mayores de cincuenta y cinco (55) años, si se trata de personas afiliadas al Instituto de los Seguros Sociales, o de cincuenta y ocho (58) si son vinculados a alguno de los fondos de pensiones”.

... en primer lugar, no puede perderse de vista que como causa de la expedición de la norma acusada está el hecho de que el Legislador detectó la presencia de una reiterada práctica social contraria al principio de buena fe, consistente en cotizar con fundamento en la excepción legal que permitía al servicio doméstico hacerlo con base en ingresos menores al salario mínimo legal mensual, a pesar de no ser el cotizante empleado de esta categoría, ni estar percibiendo una remuneración inferior a dicho salario mínimo; lo que lo llevó a concluir que resultaba necesario cerrar esta posibilidad elusiva, que contribuía a la inviabilidad financiera del Sistema General de Pensiones y a su inequidad práctica<sup>211</sup>.

De esta manera, se cierra cualquier posibilidad de cotizar por debajo del salario mínimo, circunstancia que unida a la determinación de vincular la cotización para salud a la de pensión, termina generando enormes problemas de inequidad para quienes, siendo trabajadores independientes efectivamente no dispongan de los ingresos requeridos para subsistir y atender simultáneamente el pago de las primas de ambos seguros. A este respecto, cabe recordar que el 84 por ciento de la población afiliada al Sistema de Seguridad devenga entre uno y dos salarios mínimos. Por tanto, si el trabajador es independiente el pago de estas primas absorbe una proporción exagerada de su ingreso, proporción que puede llegar a superar el 35 por ciento.

Lo dispuesto en la Sentencia recién comentada respecto de la posibilidad de cotizar por debajo del salario mínimo se ve reforzado por la Sentencia C-1089 de 2003<sup>212</sup> de la Corte Constitucional, la cual valida, en aras del principio de universalidad, la

<sup>211</sup> *Ibidem*. “La mencionada práctica elusiva significaba un menoscabo de los principios de solidaridad y eficiencia del sistema de seguridad social en pensiones, en la medida en que impedía que los recursos destinados a subsidiar a las clases económicamente más débiles efectivamente las beneficiara a ellas, y en cuanto no facilitaba la razonable utilización social y económica de los recursos financieros disponibles. Ante esta situación generalizada se estimó menos lesivo de dichos principios el restringir el subsidio a la cotización del servicio doméstico con ingresos inferiores al salario mínimo, reservándolo para los que fueran mayores de cincuenta y cinco (55) años, si se trata de personas afiliadas al Instituto de los Seguros Sociales, o de cincuenta y ocho (58) si son vinculados a alguno de los fondos de pensiones. De otro lado, tampoco pierde de vista la Corte que la eliminación de la excepción que permitía a los trabajadores del servicio doméstico cotizar con base en ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual, si bien significa para ellos elevar el monto de su cotización, grava de manera especial a sus empleadores, habida cuenta de que la nueva Ley mantiene la regla conforme a la cual los empleadores pagarán el 75 por ciento de la cotización total y los trabajadores el 25 por ciento restante. En esta forma, a pesar del mayor sacrificio exigido a los empleados domésticos, se mantiene en cierta medida el principio de solidaridad, pues el sacrificio total será asumido en un 75 por ciento por dicho empleador. En el mismo sentido resalta la Corte que la reforma introducida, si bien exige el sacrificio adicional comentado, no elimina de manera absoluta el principio de solidaridad, toda vez que las pensiones futuras de quienes cotizan con base en el salario mínimo se verán subsidiadas en aproximadamente un 49,1 por ciento. Así pues, como se dijo, la reforma al Régimen de los empleados del servicio doméstico contribuye a la eficacia de su derecho a la seguridad social, y de los derechos de los demás afiliados al Sistema en general”.

<sup>212</sup> Sentencia C-1089 del 19 de noviembre de 2003, magistrado ponente Alvaro Tafur, Corte Constitucional.

obligatoriedad establecida en la Ley de *afiliación* al Sistema de Seguridad Social en pensiones de *todos los trabajadores dependientes e independientes* durante el tiempo y en las condiciones fijadas por el Legislador, incluyendo el que, en los contratos de prestación de servicios, dichos trabajadores deban pagar el 100 por ciento de la cotización, al haberse eliminado la posibilidad de cotizar por debajo del mínimo.

La Corporación señala que,

... además de la diferente situación material en que se encuentran los trabajadores dependientes e independientes, lo que fundamentalmente justifica que los trabajadores independientes deban pagar la totalidad de la cotización al Sistema de Seguridad Social, es la libertad que la Constitución le otorga (artículos 46 y 48) al Legislador para diseñar el sistema o los sistemas de seguridad social que mejor se adecúan a las finalidades que ésta debe cumplir dentro del Estado Social de Derecho, y para disponer que ella se extienda de manera progresiva, cuantitativa y cualitativamente.

Adicionalmente señala que:

El Legislador, al amparo de su libertad política de creación del derecho, ha establecido un régimen distinto entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de sus cotizaciones y el monto y distribución de éstas, apoyado en el hecho de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales con los trabajadores dependientes son diferentes a las de los trabajadores independientes que, como se dijo, se considera razonable, *sin descartar que de acuerdo con la futura política macro económica y social del Estado, sea posible el establecimiento de una regulación normativa diferente que disponga una forma de cotización más favorable a dichos trabajadores.*

De acuerdo con el Artículo 48 de la Constitución, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Precisamente con observancia del principio de universalidad, la Ley 797 de 2003 busca extender a todos los habitantes del territorio nacional el régimen de seguridad social en materia de pensiones —que tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones que se determinan en la Ley, previo el lleno de ciertos requisitos que en ella misma se determinan para acceder a tales beneficios—.

Es en tal virtud que la afiliación al régimen se hace obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes.

De lo anterior se desprende que el Legislador con la Ley 797 de 2003 simplemente ha hecho efectivo el mandato superior de dar aplicación al principio de solidaridad y que éste es el fundamento del régimen legal de seguridad social en pensiones vigente, por lo que no cabe considerar que con las disposiciones acusadas se estén desconociendo los derechos y deberes consagrados en la constitución en materia de seguridad social (artículos 2º y 48 de la Constitución Política)<sup>213</sup>.

En otra demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que señala que los afiliados que “*al cumplir la edad de pensión no reúnan los demás requisitos para tener derecho a la pensión tendrán derecho a una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual estén afiliados*”, la Corte se pronuncia en la Sentencia C-375 de 2004<sup>214</sup> señalando que el Artículo demandado tan sólo regula una situación fáctica y jurídica diferente a la de quienes han cumplido plenamente los supuestos para acceder al derecho a la pensión de vejez. De ahí que, teniendo en cuenta que “la norma es proporcionada en tanto el trato diferenciado que prescribe no violenta valores constitucionales, el cargo de vulneración de derecho a la igualdad planteado por el demandante no prospera”. El cargo de vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad tampoco prospera, por cuanto la norma demandada, “no impone la obligación de recibir la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva, sino que, por el contrario, ofrece una alternativa, permaneciendo siempre en cabeza del afiliado la decisión de optar o no por dicha prerrogativa”<sup>215</sup>. Tampoco vulnera

... los principios de solidaridad y obligatoriedad de la seguridad social teniendo en cuenta que la norma no supone que los afiliados que han alcanzado la edad de pensión no pueden seguir cotizando al sistema hasta obtener el derecho sino que, dadas ciertas circunstancias que impiden a la persona continuar

<sup>213</sup> *Ibidem.*

<sup>214</sup> Sentencia C-375 del 27 de abril de 2004, magistrado ponente Eduardo Montealegre, Corte Constitucional. La demanda sostiene que la norma en cuestión impide a las personas de menores ingresos acceder al beneficio pensional, ya que aun cuando aporten al Sistema General de Seguridad Social, al cumplir la edad de pensión no han logrado alcanzar el monto mínimo de cotización. Vulnera, a su juicio, el derecho a la igualdad, por cuanto excluye de la posibilidad de acceder al beneficio pensional por vejez a los ciudadanos cobijados bajo los supuestos de hecho de la norma demandada. Infringe también, según su parecer, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en atención a que establece la obligación de retirarse de sus puestos de trabajo y dejar de cotizar al Sistema a esta categoría de personas. En último lugar, considera el demandante que el precepto objeto de reproche quebranta el derecho a la seguridad social, en consideración de la estrecha relación de los dos primeros cargos con esta garantía constitucional.

<sup>215</sup> *Ibidem.*

aportando, podrán autónomamente solicitar la devolución de saldos o indemnización sustitutiva correspondientes<sup>216</sup>.

En esta misma Sentencia, la Corte reafirma la obligatoriedad de todos los trabajadores, incluyendo los independientes, de cotizar al Régimen de Seguridad Social.

Dentro del marco de las sentencias anteriores, la Sentencia C-1054 de 2004<sup>217</sup> declara exequible el Artículo 5º que establece que la cotización para la pensión mínima no puede ser inferior a un salario mínimo legal, al igual que elimina la posibilidad de obtener una pensión con menos de veinte años de cotizaciones. En esta misma Sentencia la Corte se pronuncia con respecto al incremento de *veinte a veinticinco salarios mínimos legales* (Ley 797 de 2003) del tope a cotizar y tener derecho a la pensión. La Corte resuelve que la fijación de topes salariales a la base de cotización para pensiones es una medida constitucionalmente válida, pues en la determinación legal del salario base de cotización para pensiones los límites impuestos a la proyección deben respetar los principios de solidaridad y de igualdad necesarios para alcanzar objetivos constitucionalmente válidos, como lo son la generación de empleo en general, y la protección del empleo altamente calificado en particular. Por lo tanto, el Legislador tiene la obligación de ponderar los efectos del régimen de cotizaciones sobre la generación de empleo, y de adoptar medidas legislativas que tengan en cuenta tales efectos. Finalmente, en cuanto a la limitación introducida a los principios de igualdad y solidaridad, la Corte concluye que es proporcional y entra en el ámbito de la libre configuración legislativa del Congreso de la República, por lo cual no desconoce la Constitución.

Una Sentencia que despierta una aguda polémica es la C-734 de 2005<sup>218</sup>. Según los argumentos del Tribunal Constitucional, las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 5 del Artículo 139 de la Ley 100 de 1993 se concedieron, única y exclusivamente, para expedir normas relacionadas con la *emisión, redención y transacción* en el mercado secundario de los *bonos pensionales*, y para señalar las condiciones de su expedición a quienes se trasladen del Régimen de Prima Media al de Capitalización Individual. Invocando tales facultades, el Gobierno Nacional, a través del literal a del Artículo 5º del Decreto Legislativo 1299 de 1994<sup>219</sup>, define el salario base de cotización para la pensión de vejez de las personas que venían cotizando al Instituto de los Seguros Sociales o a una caja o fondo del sector público o privado con

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> Sentencia C-1054 del 26 de octubre de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy, Corte Constitucional.

<sup>218</sup> Sentencia C-734 del 14 de julio de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar, Corte Constitucional.

<sup>219</sup> Decreto Legislativo 1299 de 1994 (por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales).

anterioridad al 30 de junio de 1992, disponiendo que el salario o el ingreso base de liquidación será el salario devengado con base en normas vigentes al 30 de junio de 1992 reportado a la respectiva entidad en la misma fecha, o el último salario o ingreso reportado antes de dicha fecha, si para la misma no se encontraba cotizando.

A juicio de la Corte Constitucional, la decisión del Gobierno Nacional, de incluir en la norma acusada la definición del salario base de cotización de la pensión de vejez para quienes venían cotizando al Instituto de los Seguros Sociales o a una caja o fondo del sector público o privado antes del 30 de junio de 1992, conlleva el desconocimiento del requisito constitucional de *precisión*, en cuanto ese aspecto no hacía parte de la temática ni de los fines perseguidos por el Congreso en la delegación prevista en el numeral 5 del Artículo 139 de la Ley 100 de 1993. En concepto de la Corte, con la fórmula prevista en la norma para calcular el salario base de liquidación de la pensión de vejez, se está reconociendo un auxilio de los prohibidos por el Artículo 355 Superior, ya que permite a quienes cotizaron conforme al tope legal de diez salarios mínimos —anterior a la Ley 100— obtener un bono pensional liquidado sobre una base mayor, cual es la equivalente a veinte salarios mínimos mensuales vigentes.

En simultáneo con estas reformas al Régimen de Seguridad Social, el Gobierno mediante Decreto 1750 de 2003<sup>220</sup> escinde el Instituto de los Seguros Sociales y crea las empresas sociales del Estado buscando subsanar los enormes problemas financieros y de prestación de servicios de la entidad. En la Sentencia C-314 de 2004<sup>221</sup> la Corte falla sobre acusaciones de inconstitucionalidad presentadas contra algunos apartes de los artículos 16 y 18 de dicho Decreto. Las normas demandadas establecen que, salvo algunas excepciones, los servidores de las nuevas empresas sociales del Estado serán empleados públicos, y que, por lo tanto su régimen salarial y prestacional será el propio de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Además, dispone que, en todo caso, se respetarán los derechos adquiridos.

La Corte establece, en primer lugar, que los servidores públicos adscritos a las empresas sociales del Estado que adquirieron la *categoría de empleados públicos* y perdieron la de trabajadores oficiales, perdieron también el derecho a presentar pliegos de peticiones y a negociar convenciones colectivas de trabajo. No obstante afirma que la imposibilidad de presentar convenciones colectivas de trabajo no se erige en quebrantamiento de los derechos adquiridos: “el derecho a pertenecer a uno u otro régimen laboral no constituye un derecho adquirido, pues el Legislador, habilitado por una potestad general de regulación, puede determinar la estructura

<sup>220</sup> Decreto 1750 de 2003 (por el cual se escinde el Instituto de los Seguros Sociales y se crean unas empresas sociales del Estado).

<sup>221</sup> Sentencia C-314 del 1° de abril de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy, Corte Constitucional.

de la administración pública de acuerdo con su valoración de las necesidades públicas”. Por otro lado, la Corte estima que,

... el cambio de régimen laboral de trabajadores oficiales a empleados públicos no implica la pérdida total de los derechos laborales de los trabajadores afectados, pues la imposibilidad de celebrar convenciones colectivas de trabajo en el caso de los empleados públicos no constituye una disminución de su derecho de asociación<sup>222</sup>.

En consecuencia, si la pertenencia de un servidor público a un determinado régimen laboral, llámese trabajador oficial o empleado público, no es un derecho adquirido, entonces la facultad de presentar convenciones colectivas, que es apenas una potestad derivada del tipo específico de régimen laboral, tampoco lo es<sup>223</sup>. No obstante, respecto del alcance la convención de trabajo, la Corte señala que es un sistema jurídico que rige contratos de trabajo determinados, por lo que respecta a los trabajadores cobijados por ella, es fuente de derechos adquiridos por lo menos durante el tiempo en que dicha convención conserva su vigencia. Por lo tanto,

... dado que la definición prevista en el Artículo 18 del Decreto 1750 de 2003<sup>224</sup> deja por fuera los derechos derivados de las convenciones colectivas de trabajo por el tiempo en que fueron pactadas, aquella resulta restrictiva del ámbito de protección de tales derechos de conformidad con el contexto constitucional y, por tanto, debe ser retirada del ordenamiento jurídico<sup>225</sup>.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> Decreto 1750 de 2003 (por el cual se escinde el Instituto de los Seguros Sociales y se crean unas empresas sociales del Estado). Artículo 18: Del régimen de salarios y prestaciones. “El régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las empresas sociales del Estado creadas en el presente Decreto será el propio de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional. En todo caso se respetarán los derechos adquiridos. Se tendrán como derechos adquiridos en materia prestacional las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, aquellas prestaciones sociales causadas, así como las que hayan ingresado al patrimonio del servidor, las cuales no podrán ser afectadas. Parágrafo Transitorio: Los servidores del Instituto de los Seguros Sociales que automáticamente se incorporen en la nueva planta de personal de las empresas sociales del Estado creadas en el presente Decreto, y que en razón del régimen general para los empleados públicos no cumplan requisitos para la vinculación en cargos que les permita percibir cuando menos una asignación básica mensual igual a la que venían recibiendo, serán incorporados en el empleo para el cual los acrediten. En todo caso, el Gobierno Nacional adoptará las medidas con el fin de mantener la remuneración que venían percibiendo por concepto de asignación básica mensual, puntos de antigüedad y prima técnica para médicos, la que devengarán mientras permanezcan en el cargo”.

<sup>225</sup> Sentencia C-177 de 2005. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

El problema financiero del Régimen Pensional que el Gobierno viene tratando de subsanar de tiempo atrás, que se había convertido en una de las principales causantes de la liquidación de diversas empresas estatales y que no se había logrado solucionar en parte por cuenta de las sentencias de la Corte Constitucional, es lo que motiva a que el Congreso dé trámite al Acto Legislativo No. 1 de 2005 que impone una serie de restricciones al alcance de los derechos pensionales, en especial de los regímenes especiales y exceptuados que absorben más del 70 por ciento del déficit financiero que genera la seguridad social. El Acto Legislativo en lo fundamental establece que a partir de 2010 ninguna nueva pensión puede superar veinticinco salarios mínimos legales, excluye las posibilidades de negociar el Régimen Pensional en las convenciones colectivas y establece que la vigencia de los regímenes especiales y exceptuados expira el 31 de diciembre de 2007. También elimina la mesada catorce para quienes no la tengan consolidada.

Cabe destacar que para 2006 la expectativa de vida al nacer ya era de setenta y seis años, frente a un estimado de cuarenta y cinco años en 1945, año en el que se creó el derecho a la pensión de los trabajadores y que ni en ese año, ni en los siguientes cincuenta años, se reglamentó de manera adecuada la obligatoriedad de realizar reservas para responder adecuadamente por los compromisos pensionales adquiridos, en particular en las empresas estatales.

Dentro de ese marco es que en la Exposición de Motivos del Acto Legislativo No. 1 de 2005 se incluye una información que gráficamente describe la tragedia financiera del Régimen Pensional. Cuando se expidió la Ley 100 de 1993 el pago de una pensión duraba en promedio quince años, en 2005 dicha expectativa era de veintiséis años incluyendo el disfrute de la pensión por parte de los beneficiarios. Así mismo, la tasa de dependencia definida como la relación entre el número de pensionados y el número de afiliados cotizantes pasa de dos pensionados por cien afiliados en 1980, a diez por cien afiliados en 1993 y a veintiuno por cien en 2002<sup>226</sup>.

En resumen, del análisis relativo a lo ocurrido con los derechos individuales (incluyendo los pensionales) de los trabajadores a partir de 1990 y hasta 2008 se concluye que es claro que la tendencia ha sido a introducirle flexibilidad al contrato individual de trabajo y a disminuir la estabilidad laboral, bien sea por la facilidad de dar por terminados contratos laborales sin justa causa, o por la mayor flexibilidad introducida en las normas respecto de la reestructuración o liquidación de empresas tanto públicas como privadas.

También es claro que la tendencia es a que los salarios crezcan a tasas significativas en términos reales, en especial a partir de los fallos de constitucionalidad de

<sup>226</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Acto Legislativo No. 1 de 2005. Anales del Congreso de la República.

comienzos de siglo  $-2,2$  por ciento en el caso del salario mínimo legal,  $1,7$  por ciento en el de la industria y  $2,4$  por ciento en el de los servidores públicos, en promedio anual entre 1996 y 2007—. También es indudable que a pesar de la decisión de reducir o modificar las cargas laborales vinculadas a los salarios, este objetivo tan sólo se logra marginalmente —retroactividad de la cesantía y salario integral para remuneraciones superiores a diez salarios mínimos legales— en razón a que para la gran mayoría de la población —a marzo de 2008 el  $96,8$  por ciento de los trabajadores en Colombia devenga menos de ese monto<sup>227</sup>— continúan vigentes dichas prestaciones, en particular las parafiscales. Aun así no se puede subestimar la importancia de haber extraído los pasivos pensionales y las cesantías de los estados financieros de las empresas y de haberle puesto término a la retroactividad de esta última.

Estos hechos tienen lugar, a pesar de que entre 1990 y 2008 la economía se abre a la competencia externa —el comercio global se aproxima al  $50$  por ciento del PIB—, al tiempo que se produce una revaluación sin precedentes del peso que lleva a que el dólar pierda el  $40,1$  por ciento de su valor en términos nominales y  $23,3$  por ciento en términos reales entre 2003 y mayo de 2008. Estas circunstancias claramente implican cambios de enormes proporciones en los precios relativos, los cuales por obvias razones inducen la mayor competencia en la economía, lo que redundo, a su vez, naturalmente, en el replanteamiento de las relaciones productivas y dificulta aun más el traslado de los costos laborales y de la ineficiencia en la producción a los precios finales, característico del pasado.

No obstante, en términos de ingresos en materia pensional, la situación es menos clara desde el punto de vista de los trabajadores, pues si bien las pensiones regidas por el Régimen de Prima Media y la pensión mínima quedan totalmente protegidas en contra de la inflación, independientemente de los problemas financieros que enfrente el Estado, en contraste, en el caso de la pensión originada en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, excepción hecha de la mínima, el riesgo del monto pensional resulta transferido al trabajador y está en función de lo que ocurra con el ahorro del cotizante durante su vida laboral y de las primas que cobren las aseguradoras por transformar ese ingreso en una renta vitalicia.

De otra parte también es claro que los trabajadores recuperan gran parte de los derechos colectivos perdidos a lo largo del siglo, incluyendo el haber adquirido algunos adicionales a los que nunca habían tenido acceso, como es por ejemplo, de un lado, el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores en los denominados *servicios públicos esenciales*, así éste hubiese resultado restringido en espera de una futura Ley que lo regule y, de otro, el que el Gobierno y el Legislativo quedaran limitados en su capacidad de ampliar arbitrariamente la lista de actividades cubiertas

bajo ese rótulo y por tanto de restringir el derecho a la huelga. Así mismo, fueron reducidas de manera apreciable las prerrogativas administrativas de intervención del Gobierno en los derechos colectivos de los trabajadores, en particular los derechos de asociación y su operatividad.

No obstante, como se anotó anteriormente, para entender lo realmente ocurrido en el mercado laboral, y no lo que ocurre a nivel teórico, no basta con analizar las normas laborales señaladas, que corresponden exclusivamente a aquéllas definidas en el Código Sustantivo del Trabajo respecto del contrato laboral y las correspondientes de la carrera administrativa, sino que también es preciso revisar lo ocurrido con otro tipo de relaciones laborales, no denominadas como tales, que han venido proliferando a lo largo de los últimos años, en especial a partir de 2000, como es el caso de los *contratos de prestación de servicios*, los realizados con trabajadores asociados a *Cooperativas de Trabajo Asociado*, CTA, y los correspondientes a las *Empresas de Servicios Temporales*, EST.

Tampoco se puede ignorar que hay una enorme proporción de la fuerza laboral que, por la incapacidad del Estado de hacer respetar las normas, no se encuentra protegida por ningún régimen legal y que es precisamente la atención de esta población la que da origen a las reformas laborales de 1990 y 2003. De hecho en 1991 el 55,4 por ciento del empleo era clasificado como informal<sup>228</sup> y para 2001 esta proporción había crecido hasta alcanzar un 61,3 por ciento. La importancia de la informalidad, si bien no es independiente de las tasas de desempleo como se observa en el anexo 2.4., tampoco es independiente de las normas que rigen los distintos sistemas de contratación laboral y de los costos asociados a cada una de ellas, los cuales generan incentivos a la búsqueda de alternativas contractuales laborales formales e informales diferentes, en particular, cuando el empresario se ve obligado a competir y no puede transferir la totalidad de los costos a los precios de venta de lo que produce.

En lo que hace referencia a las *Cooperativas de Trabajado Asociado*, las *empresas de servicios temporales* y los *contratos de prestación de servicios* cabe destacar que, a pesar de que con frecuencia sus trabajadores son rotulados como informales, éstos en el sentido estricto de la palabra no lo son, en razón a que dichos contratos laborales están regulados legalmente, así los trabajadores vinculados bajo estas modalidades no gocen de las prerrogativas de que disfrutaban el resto de los trabajadores. La diferencia en costos entre uno y otro sistema de contratación puede fluctuar entre un

<sup>228</sup> Para medir el empleo en el sector informal, el DANE tiene en cuenta los criterios de la Organización Internacional del Trabajo –Proyecto PREALC 78–, el cual considera trabajando en el sector informal a: los empleados particulares y obreros que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; los patronos o empleadores de empresas de diez trabajadores o menos; los trabajadores familiares sin remuneración; los empleados domésticos; los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales.

mínimo de 9 por ciento, que corresponde al costo de los parafiscales, hasta más de 35 por ciento, si se incluyen además, por ejemplo, los pagos correspondientes a las cotizaciones correspondientes a la afiliación a los regímenes de pensión y salud y, adicionalmente no se reconoce siquiera el salario mínimo legal.

Las *Cooperativas de Trabajadores Asociados*, CTA, han dado pie para una gran controversia. En 1988 el Congreso aprobó la Ley 79<sup>229</sup> sobre CTA que sustrae a los trabajadores cooperados del cumplimiento de las normas legales incluidas en el Código Sustantivo del Trabajo, por ser este tipo de trabajadores al mismo tiempo propietarios. Esto es una asociación de personas que a través de su aporte de trabajo y económico producen bienes, ejecutan obras o prestan servicios<sup>230</sup> de forma autogestionada, sin que tengan un patrono o empleador, pues ellos son sus propios patronos. Estas CTA prestan sus servicios a empresas, bajo una *relación de carácter comercial y no laboral*. Es decir, actúan en la economía de mercado como una empresa ofreciendo sus productos o servicios de manera libre.

Esta inserción en la economía de las personas a través de la CTA implica la asunción de determinados riesgos económicos, tales como la competencia, contingencia de pérdida o utilidad, entre otras, es decir, ellos asumen tanto las pérdidas de su trabajo como las ganancias que éste les pueda reportar. Su relación con otros entes económicos se rige bajo normas de carácter comercial. La solución a los problemas en sus relaciones contractuales comerciales deberá buscarse en normas de carácter comercial y de protección a la competencia o en normas que las protejan del abuso de la posición dominante.

La situación de los trabajadores de las CTA ha sido validada por la Corte Constitucional (Sentencia C-211 de 2000<sup>231</sup>). No obstante, en la Sentencia T-531 de 2007<sup>232</sup> también validó la configuración del contrato de trabajo para situaciones específicas en las que sí es posible establecer la relación de dependencia laboral. Esto es la *Teoría del Contrato Realidad*, según la cual verificada la existencia de los requisitos de la relación laboral –prestación personal del servicio, salario y subordinación–, en una determinada relación, se aplican las normas del Derecho Laboral. Esto quiere decir, que si dos personas celebran, por ejemplo, un contrato de prestación de servicios o de ejecución de obra, en el cual no aplican las normas laborales,

<sup>229</sup> Ley 79 de 1988 (por la cual se actualiza la legislación cooperativa).

<sup>230</sup> Decreto 4588 de 2006 (por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado). Artículo 3º: Naturaleza de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

<sup>231</sup> Sentencia C-211 del 1º de marzo de 2000, magistrado ponente Carlos Gaviria, Corte Constitucional.

<sup>232</sup> Sentencia T-531 del 12 de julio de 2007, magistrado ponente Álvaro Tafur, Corte Constitucional.

pero al verificar los requisitos anteriores, prima la realidad sobre la forma contractual. Esto da lugar a la aplicación de normas laborales.

La reglamentación señalada, adicionada a la Ley 617 de 2000<sup>233</sup>, cuyo propósito era ordenar las finanzas territoriales que le impuso limitantes al gasto de estas entidades y además ordenó, en aras de evitar el desempleo derivado de esa decisión, la promoción del empleo solidario en concordancia con lo establecido en el Artículo 333 de la Constitución que ordena “fortalecer las organizaciones solidarias”, indujo la contratación creciente de trabajadores de cooperativas. Éstas, en opinión de la Superintendencia de Cooperativas se han expandido de forma considerable para reducir los costos laborales, siendo inclusive el mismo Gobierno el que más recurre a la utilización de ese sistema de contratación para ahorrarse el costo de los aportes parafiscales –aportes de 4 por ciento a cajas de compensación familiar; de 3 por ciento al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y de 2 por ciento al SENA– y no tener que cumplir siquiera con las normas referentes al salario mínimo legal.

La proliferación de trabajadores afiliados a CTA<sup>234</sup>, que ya alcanzan cuatrocientos cincuenta y dos mil, ha dado origen a múltiples protestas. En particular, está lo esgrimido por el Gobierno de los Estados Unidos cuyos sindicatos las objetan para efectos de la aprobación del TLC por la competencia desleal que de ese tipo de contrato surge al no tener el empleador que cumplir con las normas vigentes para el resto de trabajadores.

<sup>233</sup> Ley 617 de 2000 (por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional). Artículo 3º: “Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas. Parágrafo 1º: Para efectos de lo dispuesto en esta Ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes, excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por éstas las destinadas por Ley o acto administrativo a un fin determinado”.

<sup>234</sup>

Crecimientos de Cooperativas de Trabajadores Asociados (CTA)  
y Empresas de Servicios Temporales (EST)  
2000-2006

Año	Cooperativas de Trabajadores Asociados		Empresas de Servicios Temporales	Total de trabajadores (miles)	Proporción de población ocupada (%)
	Cooperativas	Asociados (miles)	Trabajadores (miles)		
2000	732	56	N.D.		
2001	885	72	N.D.		
2002	1331	117	N.D.		
2003	1838	193	924	1117	14%
2004	1968	283	834	1117	14%
2005	2980	379	821	1200	15%
2006	3296	452	585	1037	12%

De otra parte, están los contratos de *prestación de servicios*, cuya regulación ha cambiado a través del tiempo. A semejanza de las CTA, y a diferencia de lo que ocurre en el contrato de trabajo, que requiere para su configuración de la existencia de la prestación del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo, en el contrato de prestación de servicios la actividad desarrollada es independiente y puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia, consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada<sup>235</sup>.

Frente a este tipo de contrato, la Ley 50 de 1990 establece que los trabajadores que reclaman su carácter laboral deben asumir la carga de la prueba. No obstante, la Sentencia C-665 de 1998<sup>236</sup> de la Corte Constitucional en aras a la igualdad declara inexecutable el inciso correspondiente.

El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal<sup>237</sup>.

La Corte aclara, no obstante, que ello no implica que se puedan asimilar las relaciones civiles y comerciales con las laborales.

De otra parte, la Corte Suprema de Justicia señala que:

... los horarios y la realización de trabajos en las instalaciones de la empresa no significa *per se* el establecimiento de una dependencia de subordinación que conviene reiterar que en orden a esclarecer la subordinación, a menos de que se pacte ella expresamente por las partes, es menester analizar el conjunto de factores determinantes del núcleo de la vinculación jurídica, y no aisladamente algunos elementos, porque precisamente ese contexto es el que permite detectar

<sup>235</sup> Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997, magistrado ponente Hernando Herrera, Corte Constitucional. Artículo 2063 del Código Civil: “Las obras inmateriales o en que predomina la inteligencia sobre la mano de obra, como una composición literaria o la corrección tipográfica de un impreso, se sujetan a las disposiciones especiales de los artículos 2054, 2055, 2056 y 2059”.

<sup>236</sup> Sentencia C-665 del 12 de noviembre de 1998, magistrado ponente Hernando Herrera, Corte Constitucional.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

tanto la real voluntad de los contratantes como la primacía de la realidad sobre las formalidades<sup>238</sup>.

A pesar de las diferencias legales existentes entre un contrato laboral y uno de prestación de servicios, el Ejecutivo y el Legislativo han venido homologándolos en algunos aspectos en aras de equilibrar los costos de los dos tipos de contratos. Es así como el Decreto 1703 de 2002<sup>239</sup> establece que en los contratos en los que está involucrada la prestación de un servicio por una persona natural a favor de una persona natural o jurídica cuya duración sea de más de tres meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y el pago en salud. A su vez, el Decreto 0510 de 2003<sup>240</sup> establece la misma obligatoriedad respecto de las pensiones. Estas normas, como se anotó anteriormente, son elevadas a categoría legal mediante la Ley 797 de 2003 que establece la obligatoriedad de la afiliación de todos los trabajadores independientes, incluyendo los vinculados por contrato de prestación de servicios a la seguridad social.

Más adelante, el Decreto 1465 de 2005 establece la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA, para evitar la evasión, en particular del aporte pensional. La PILA es un sistema que permite realizar el pago de los aportes mensuales a la seguridad social a través de una única transacción financiera para el empleador o trabajador independiente, garantizando que a través de ella se pague por todos los trabajadores o independientes relacionados en esa transacción a todos los administradores.

La diferencia en el costo laboral o menor ingreso del trabajador independiente entre pagar o no la seguridad social es de 29 por ciento. Esa realidad ha llevado a que, en especial para este tipo de trabajadores de bajos ingresos, la PILA haya terminado por excluirlos de la posibilidad de acceder al seguro de salud. Para solucionar este *impasse* el Congreso aprobó la Ley 1250 del 27 de noviembre de 2008, que establece que las personas que certifiquen ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo mensual no están obligadas a cotizar al Sistema de Pensiones por un período de tres años a partir de la emisión de la Ley.

Así mismo, el Consejo de Estado en fallo del 26 de noviembre de 2008<sup>241</sup> establece que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA, no puede ser

<sup>238</sup> Sentencia 15678 del 4 de mayo de 2001, magistrado ponente Roberto Herrera, Corte Suprema de Justicia.

<sup>239</sup> Decreto 1703 de 2002 (por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud).

<sup>240</sup> Decreto 0510 de 2003 (por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 3º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º y 14 de la Ley 797 de 2003).

<sup>241</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Fallo 17001-23-31-000-2008-00195-01(AC) del 26 de noviembre de 2008, consejero ponente Héctor J. Romero Díaz. La Sala procede a

impedimento para que las personas ejerzan el derecho a la salud. Esta decisión deja claro el enfoque de varios pronunciamientos proferidos en recientes jurisprudencias de las altas cortes, según las cuales de acuerdo con el Artículo 3º del Decreto 3085 de 2007, éstas pueden eximirse de la obligación de aportar en pensión cuando sus ingresos económicos sean insuficientes. Así las cosas, una persona en esta situación puede entregar a su EPS una declaración sobre su ingreso base de cotización para demostrar que sus ingresos no le permiten aportar en el rubro de las pensiones<sup>242</sup>. La Sala precisó que el trámite de pago de los aportes en salud mediante el mecanismo implantado por el Gobierno Nacional —el cual exige cotizar simultáneamente a pensión— no puede desconocer la relevancia del derecho a la salud, en la medida que resultaría contrario a las disposiciones constitucionales<sup>243</sup>.

De otra parte, durante la década de los años sesenta hizo su aparición una nueva modalidad para contratar mano de obra que cada vez se volvió más usual y que constituye el antecedente de la reglamentación que se expide mediante el Decreto 1433 de 1983<sup>244</sup>, cuyo propósito es el de regular la prestación de servicios a terceros caracterizada por la *temporalidad* de la misma. Ese Decreto pretendió regularizar la actividad de quienes se dedicaban a la contratación y suministro de personal temporal en beneficio de terceros usuarios de los servicios prestados por ese personal, mediante la precisa definición de *Empresas de Servicios Temporales*, EST. En dicho Decreto, además de eliminar la posibilidad de que personas naturales puedan actuar como suministradoras de personal temporal, se señala que las Empresas de Servicios Temporales tienen la calidad de reales empleadores y como tales asumen la totalidad de las obligaciones que las leyes les asignan a partir del inicio del vínculo laboral con sus trabajadores.

---

decidir la impugnación interpuesta por la accionante contra la Sentencia del 11 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

<sup>242</sup> “La PILA no puede obstaculizar acceso a la salud de las personas”, en diario *La República*, 12 de diciembre de 2008, p. 3.

<sup>243</sup> *Ibidem*. “El derecho a la salud se vuelve fundamental para su protección por parte del Juez Constitucional cuando la desatención de una enfermedad amenaza con poner en peligro la vida de una persona. Con el fin de garantizar el goce del derecho a la salud es necesario permitir que los afiliados al Sistema General de Seguridad Social cumplan sus obligaciones, especialmente, el pago de los aportes, pues, dada la solidaridad en la que se funda el mencionado Sistema, es necesario que concurren para su financiación todas las personas que tengan la obligación de afiliarse”.

<sup>244</sup> Decreto 1433 de 1983 (por el cual se reglamentan los artículos 3º y 38 del Decreto 0062 de 1976). Artículo 1º: “Empresa de Servicios Temporales es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios, para el desarrollo de sus actividades ordinarias, inherentes o conexas, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales la cual asume con respecto de éstas el carácter de empleador o patrono. Las personas naturales que presten este mismo tipo de servicios, quedan sujetas a las disposiciones del presente Decreto”.

Este triángulo laboral, donde un trabajador presta sus servicios personales a una empresa que formalmente no es su empleador o patrono, pero a quien debe acatar y cumplir las órdenes e instrucciones impartidas por la empresa beneficiaria del servicio, se incrementó de manera notable en el país; quizá como resultado de la rigidez de las normas laborales y la inflexibilidad del contrato de trabajo en sus diversas modalidades, formas y duración<sup>245</sup>.

No obstante, la regulación expedida y la proliferación desordenada de empresas dedicadas al suministro de trabajadores temporales dio lugar a que la Ley 50 de 1990 precisara el concepto de temporalidad como característica esencial de la prestación de servicios por parte de personas naturales contratadas directamente por la empresa de servicios temporales a favor de terceros beneficiarios (Artículo 71). Así mismo, la Ley 50 de 1990 define que tales empresas deben tener como objeto único la prestación de los servicios descritos; introduce el concepto de trabajadores en misión para denominar el personal que la EST envía a las dependencias de los usuarios a cumplir temporalmente las tareas en las cuales los usuarios de las EST pueden contratar con éstas; y fija como plazo máximo de los contratos seis meses, prorrogables hasta por seis meses más, limitación que el Gobierno acertó aun más mediante el Decreto 1707 de 1991<sup>246</sup>, al prescribir que si se cumple el período de doce meses “la necesidad del servicio en la empresa usuaria subsiste, no se podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente EST para la prestación del servicio respectivo” (Artículo 2º).

Quince años más tarde, el Gobierno expide el Decreto 4369 de 2006<sup>247</sup>, mediante el cual reitera el ejercicio de la actividad de las EST, los requisitos de funcionamiento, las obligaciones y garantías que deben ofrecer y el régimen sancionatorio que se les aplica. En suma, lo que pretende el Decreto señalado es proteger a los trabajadores de eventuales abusos de las empresas que desestiman la contratación de personal permanente, trasladando sus responsabilidades a un patrono aparente: la EST.

No obstante la reiterativa y exigente regulación aplicable a las EST, de acuerdo con información registrada por la Asociación de Empresas de Servicios Temporales, en Colombia a diciembre de 2006 funcionan 572, las cuales contaban en ese año con más de 585.000 empleados.

<sup>245</sup> BLANCO RIVERA, Óscar Andrés. “Las empresas de servicios temporales en Colombia”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, No. 5, julio-diciembre de 2007, pp. 231-237, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>246</sup> Decreto 1707 de 1983 (por el cual se reglamentan los artículos 71 a 94 de la Ley 50 de 1990).

<sup>247</sup> Decreto 4369 de 2006 (por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las Empresas de Servicios Temporales y se dictan otras disposiciones).

Este tipo de contrataciones despierta gran preocupación e interés entre los analistas laborales, en especial entre aquéllos que están preocupados por los derechos colectivos de los trabajadores. Tal es el caso de Silva Romero quien sostiene que,

... las agencias temporales de empleo, “verdaderos empleadores”, según la Ley, por lo general son una oficina con un director, un computador y una secretaria donde se reciben las solicitudes, se ubica el posible empleo y el aspirante asiste para firmar un contrato como misionero. Los trabajadores misioneros así contratados no pueden crear un sindicato de empresa porque no se conocen entre sí, tampoco pueden integrar un sindicato de industria porque no son trabajadores de las empresas usuarias y están siendo trasladados de una industria o actividad a otra. Si pudiesen integrar un sindicato de gremio, realmente sería inoperante para ejercer el derecho a la negociación colectiva<sup>248</sup>.

De otra parte, las implicaciones de este tipo de contratos ha inducido demandas ante la Corte Constitucional relacionadas con el tamaño mínimo de los sindicatos, dadas las circunstancias particulares de esos trabajadores, sin que sus argumentos hayan encontrado eco. La Sentencia C-201 de 2002<sup>249</sup> resulta de particular interés por cuanto está claramente focalizada sobre uno de los mayores problemas que visualizan las organizaciones sindicales cual es el de los requisitos mínimos para su conformación. El demandante considera que el número de veinticinco afiliados establecido en la Ley para conformar un sindicato resulta excesivo dados los cambios que se vienen produciendo en los sistemas de contratación en el país. Esto significa el cambio en el modelo de desarrollo que, como se anotó, induce en la práctica a la eliminación de las garantías a la estabilidad laboral, la reestructuración de empresas y la proliferación de contratación laboral bajo sistemas diferentes de los tradicionales.

Respecto de esta situación Silva Romero llama la atención sobre un punto de la mayor relevancia, cual es la incompatibilidad creciente entre la estructura del sistema productivo, tal como viene evolucionando a raíz de la reducción de la protección de la competencia externa, y una configuración de los sindicatos diseñada para operar bajo un sistema productivo protegido. “La clasificación central de los sindicatos de trabajadores: I) empresa; II) industria; III) gremio; y IV) oficios varios fue adoptada por el proteccionismo y era funcional cuando los contratos de trabajo a término indefinido eran la regla general y la excepción la constituían los

<sup>248</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 235.

<sup>249</sup> Sentencia C-201 de 2002. *Óp. cit.*, Corte Constitucional.

trabajadores a término fijo, ocasionales o temporales”<sup>250</sup>. A lo que el mismo autor adiciona haciendo referencia a la Ley 50 de 1990, la cual,

... elimina el proteccionismo en la parte individual del derecho laboral e introduce al máximo la flexibilización y la precariedad pero en la parte colectiva deja vivas las consecuencias del proteccionismo y lo perfecciona, lo que va a dar por resultado la imposibilidad real de desarrollar el sindicalismo. Así las normas regulatorias son inoperantes para la inmensa mayoría de trabajadores reduciendo la posibilidad de sindicalización exclusivamente a los antiguos trabajadores que tuviesen contrato de trabajo a término indefinido que paulatinamente van desapareciendo<sup>251</sup>.

Esa situación que privilegia al empleador, como se desprende del análisis presentado, se ha venido corrigiendo parcialmente y es susceptible de mayores cambios hacia adelante en razón de dos hechos: el primero, las exigencias del Congreso de los Estados Unidos para la aprobación del TLC que llevó a la presentación del Proyecto de Ley No. 144 de 2007, siendo el décimo proyecto de ley presentado al Congreso tratando de solucionar este *impasse*. Este Proyecto finalmente fue aprobado por el Congreso de la República como la Ley 1233 del 22 de julio de 2008<sup>252</sup> que en lo fundamental precisa los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social e indica, por un lado, que las CTA son responsables de la afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados a este sistema y, por otro, que el ingreso base de cotización será la suma de compensación ordinaria y extraordinaria que éstos reciben. En segundo lugar, crea contribuciones especiales a la tarifa del 9 por ciento –3 por ciento destinado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, 2 por ciento al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y 4 por ciento a la caja de compensación–. Expresamente, la Ley exime del cumplimiento de esta obligación a aquellas CTA cuya facturación anual no exceda de 435 salarios mínimos legales mensuales vigentes, SMLMV. Además, establece disposiciones sobre el objeto social de este tipo de entidades a las que prohíbe el desarrollo de ciertas actividades, tales como actuar como empresas de intermediación laboral.

<sup>250</sup> SILVA ROMERO, Marcel. *Óp. cit.*, p. 237.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>252</sup> Ley 1233 de 2008 (por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las cajas de compensación familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones).

El segundo hecho, la necesidad de reducir el déficit del Sistema General de Seguridad Social<sup>253</sup> que, como se anotó, indujo la inclusión de todos los trabajadores independientes.

De otra parte, están las presiones ejercidas desde el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo fundamentadas en el incumplimiento de los artículos 38, 58 y 333 de la Constitución Política, respecto de los convenios aceptados por el país y ratificados por el Congreso de Colombia y de la violación de los derechos humanos. En este aspecto, las quejas de los sindicatos señalan un ambiente combativo en su contra que se refleja en 2.534 asesinatos de sindicalistas entre 1986 y 2007<sup>254</sup>.

Producto de esa situación, entre otras, el Gobierno presentó con mensaje de urgencia al Congreso el Proyecto de Ley No. 190 de 2007 de la Cámara y No. 209 de 2007 del Senado, el cual sustrae la decisión de declaratoria de ilegalidad de las huelgas del ámbito del Ejecutivo y la traslada al Poder Judicial. Este Proyecto que fue aprobado por el Congreso como la Ley 1210 del 14 de julio de 2008<sup>255</sup> establece que la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo será declarada judicialmente. De esta manera, se traslada a la Rama Judicial la competencia que tenía el Ministerio de la Protección Social. En este marco, la Ley concede a las partes la posibilidad de convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias cuando una huelga se prolongue por sesenta días. Si ello no ocurre, de oficio o a petición de las partes, una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales ejercerá sus buenos oficios. Si las diferencias persisten, el Ministerio de la Protección Social convocará un Tribunal de Arbitramento. Después de la convocatoria, los trabajadores deberán reanudar sus labores dentro de un término máximo de tres días hábiles. Adicionalmente, la Ley faculta al Gobierno para ordenar, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el cese de la huelga cuando ésta afecte de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía.

Como consecuencia de los desarrollos señalados, no resulta fácil concluir respecto de lo ocurrido con los derechos colectivos de los trabajadores a partir de 1990 puesto que en algunos aspectos éstos han resultado protegidos, y en otros ha sucedido todo lo contrario. Entre los aspectos negativos que le restan peso a las conquistas legales y judiciales logradas en términos de derechos colectivos de los trabajadores están las referidas a la reducción de la estabilidad de los contratos

<sup>253</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Ley 797 de 2003. Anales del Congreso de la República.

<sup>254</sup> Fuente: Escuela Nacional Sindical, Centrales Sindicales, CUT, CGT Y CTC, y Confederación Colombiana de Pensionados, CPC.

<sup>255</sup> Ley 1210 de 2008 (por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y el Artículo 2º del Código de Procedimiento del Trabajo y Seguridad Social y se crea el Artículo 129 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones).

individuales de trabajo, inclusive en el caso de aquéllos amparados por la carrera administrativa y la proliferación de trabajadores amparados por regímenes contractuales diferentes de los tradicionales. Esto es *Cooperativas de Trabajadores Asociados y prestación de servicios y Empresas de Servicios Temporales*. De esta manera, por sustracción de materia al haberse reducido el número de trabajadores cubiertos por las normas que regulan los derechos de asociación y la masa crítica requerida para la formación de sindicatos de empresa, se han ido erosionando los derechos colectivos de los trabajadores.

De ahí que la estructura que ha venido adquiriendo el aparato productivo, más orientada que en el pasado a la competencia externa, no resulte compatible con la existencia de sindicatos fuertes de empresa. De otra parte, tampoco parece que los costos laborales asociados al contrato tradicional de trabajo consagrados en el Código Sustantivo del Trabajo permitan que el país compita eficientemente en los mercados externos. En consecuencia existen enormes incentivos a la búsqueda de alternativas menos costosas de contratación. Lo que resulta más sorprendente de la situación es que sea el mismo Estado el que más recurra a este tipo de alternativas.

Dentro de este contexto, independientemente de lo que se piense al respecto, una realidad que no se puede desconocer es que existe exceso de oferta de trabajo en el mercado, que el derecho no es independiente de la economía, ni de la capacidad administrativa del Estado de hacer cumplir las normas y que, en este caso específico, pretender —en un mundo en el que el proteccionismo está mandado a recoger— continuar operando como si nada hubiera pasado, resulta por decir lo menos utópico.

Los mismos sindicatos aceptan esta realidad y reconocen su responsabilidad en lo sucedido. Al respecto Walter David Navarro, presidente del sindicato de EPM, el 1º de mayo de 2008 en la presentación de un “Pacto social por un nuevo sindicalismo”, anotó que el sindicalismo no pasa por un buen momento ni en Colombia, ni en el resto del mundo. En casi todas partes ha descendido vertiginosamente la tasa de afiliación desde hace varias décadas. Ha perdido capacidad de lucha y liderazgo. Entre las causas de esto, la más poderosa es la globalización y las transformaciones en las relaciones económicas y en la organización de la producción y los servicios. Atribuir tales mutaciones a las políticas neoliberales, estigmatizándolas como retrógradas parece demasiado simplista y constituye además un fácil expediente para evadir un análisis más íntegro en el cual cobran relieve las propias responsabilidades del sindicalismo. Respecto a la situación del sindicalismo en Colombia, Navarro añadió:

... según datos de hace dos años los afiliados son ochocientos treinta mil, el 4,5 por ciento de la fuerza laboral que supera los dieciocho millones de personas. Más del 60 por ciento de esos afiliados, alrededor de quinientos mil, pertenecen al sector público el cual ocupa un millón de trabajadores, es decir que casi la mitad está sindicalizada. En cambio, en el sector privado, que congrega las principales

actividades productivas y de servicios pues genera unos diecisiete millones de puestos de trabajo, el número de afiliados apenas llega a trescientos mil, menos del 2 por ciento del total<sup>256</sup>.

A lo cual el dirigente añade que el sindicalismo deber ser propositivo y auténticamente democrático, amigo de la concertación y del diálogo con empleadores y Gobierno, flexible ante las mutantes condiciones del entorno económico y social, con sentido de responsabilidad social, prestador de servicios esenciales para sus asociados, respetuoso de la Ley, ajeno y contrario a los actores armados ilegales, que coloque el interés auténtico de mejoramiento de los trabajadores y el país por encima de confrontaciones antagónicas de clase<sup>257</sup>.

De otra parte, cabe destacar que la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe ha sido exitosa al haber logrado desmovilizar la mayoría de los grupos paramilitares y haber debilitado como nunca antes los grupos guerrilleros. El resultado de esta política se refleja en todos los indicadores, los cuales registran caídas significativas entre 2003 y 2007: los homicidios comunes pasaron entre 2003 y 2007 de 23.523 a 17.198, las víctimas de homicidios colectivos de 504 a 128 y los secuestros totales de 2.122 a 486<sup>258</sup>.

“El único lunar de esta política ha sido la lucha contra el narcotráfico, pues, no obstante los esfuerzos gubernamentales, la cantidad de cocaína producida en Colombia no se ha reducido durante estos años”<sup>259</sup>. Adicionalmente, la filtración de dineros del narcotráfico en la política ha afectado a congresistas –más del 30 por ciento– y partidos políticos, los cuales están siendo cuestionados por la Corte Suprema de Justicia y por la Fiscalía.

<sup>256</sup> NAVARRO, Walter David. “Presentación del pacto social por un nuevo sindicalismo”, Medellín, 1º de mayo de 2008.

<sup>257</sup> *Ibidem*.

<sup>258</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, *óp. cit.*

<sup>259</sup> Declaraciones de Alfredo Rangel, director de la Fundación Seguridad y Democracia.

## CONCLUSIONES

Colombia podría catalogarse, por lo menos hasta finales de los años ochenta, dentro del marco del análisis realizado por James Payne, como un país en el que por la excesiva centralización política y administrativa del poder en el Ejecutivo lo normal era la suspensión del orden constitucional por la vía del uso permanente de los estados de excepción y de la delegación de funciones del Legislativo en el Ejecutivo —así sólo entre 1948 y 1956 se hubiese roto de manera formal con el orden instituido constitucionalmente—. Durante todo ese lapso, siempre estuvo en el orden del día la búsqueda de acuerdos entre los distintos grupos de interés, subyacente a los cuales estuvo la confrontación permanente entre quienes detentan los derechos al capital y los derechos al trabajo. No obstante, hacia la segunda mitad de los años ochenta tiende a reducirse la centralización administrativa y la utilización de los estados de excepción y, si bien la búsqueda de acuerdos políticos continúa, en esta ocasión ésta se da entre el Ejecutivo, que tiene una mayor representatividad política, y los grupos armados al margen de la Ley que se disputan por el control del Estado.

Los acuerdos alcanzados siempre han terminado favoreciendo las preferencias del votante medio, apartándose de los extremos, dentro del marco de los conceptos desarrollados por Acemoglu y Robinson<sup>1</sup>. Esto ha implicado que tanto unos grupos de interés como los otros hayan tenido que ceder en el alcance de sus pretensiones, sesgando las decisiones en uno u otro sentido, sin que éstas hayan sido de entera satisfacción para ninguna de las partes pero que han resultado, en su momento, de una u otra forma, aceptables para la mayoría, en la medida en que se distancian de las alternativas que más rechazan. Estos hechos se evidencian en los resultados electorales a lo largo del siglo, en los intentos de golpe de Estado, en el cierre del Congreso de 1948 y en el Golpe de Estado de 1952, el Plebiscito de 1957 y en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 1990. Los resultados así obtenidos desafortunadamente en el largo plazo no pueden calificarse de exitosos, ni satisfactorios para ninguna de las partes.

<sup>1</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 89.

Del estudio aquí realizado se evidencia que a lo largo del siglo XX y en lo que va corrido del siglo XXI hasta 2008 los intereses de los trabajadores, tanto a nivel individual como colectivo, y sus relaciones con los de los dueños del capital, han sido determinantes del desarrollo de las instituciones que rigen esas relaciones, así como de las organizaciones creadas al amparo de las mismas y que han contribuido a moldearlas, ajustándose a la teoría de North presentada al inicio de este trabajo. En esos desarrollos han influido de manera determinante, además de las normas legales y constitucionales, factores económicos y políticos así como la capacidad administrativa del Estado por hacer cumplir las reglas.

Hasta mediados del siglo XX, después de una encarnizada lucha, en la que con frecuencia se recurre a la violencia y las preferencias de los trabajadores juegan un papel protagónico, al primer acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios se llega en 1957 producto del derrocamiento de la dictadura. A partir de esa fecha y hasta 1990 el manejo del poder queda en manos de un gobierno de coalición formado por los dos partidos mayoritarios, los que, por lo menos hasta mediados de los ochenta, buscaron activamente el apoyo de los trabajadores. Esta situación facilita, a partir de los años sesenta, la configuración de un ordenamiento jurídico aceptable para los distintos grupos de poder que participan de esa coalición, la cual, no obstante, deja por fuera otros grupos minoritarios que, al no tener posibilidad de hacerse oír, optan por la lucha armada financiada, a partir de los inicios de los años ochenta, con la protección de la producción y el tráfico de estupefacientes. Los problemas de orden público que de ahí derivan dan origen a la firma de otro acuerdo político con algunas facciones de esos grupos armados, acuerdo que se protocoliza con la expedición de la Constitución de 1991. Ésta no sólo modifica el régimen electoral y judicial sino que incluye un sinnúmero de derechos fundamentales que, por la configuración que quiso imprimirles la Asamblea Constituyente, resultan exigibles. No obstante ese acuerdo, los grupos al margen de la Ley que quedaron excluidos y los que se formaron a partir de entonces continúan atetando contra la gobernabilidad del país por lo que no se puede concluir que Colombia haya logrado aún reglas de juego aceptables para todos o que por lo menos no despierten el rechazo violento de algunas de las partes.

Producto de las transacciones realizadas por intereses antagónicos entre el inicio del siglo XX y 1950, en el aquí denominado período de transición, la regulación legal de los salarios, cuyo propósito era proteger los derechos de los trabajadores no sindicalizados no resultó aceptable para los empleadores. Éstos, en su lugar, prefirieron la introducción de toda suerte de prestaciones sociales exigibles en el largo plazo —cesantías, pensiones, seguros— vinculadas a las nóminas, cuyo sobrecosto se estima alcanza el 78 por ciento de su valor en ese período. A pesar de la resistencia de los empresarios a aceptar cambios salariales, entre 1930, que es el año a partir del cual se dispone de estadísticas oficiales, y 1950, el salario urbano de la economía en términos reales crece un 2,5 por ciento anual promedio.

A partir de 1950 y hasta 1957, al tiempo que el Gobierno empieza a ajustar esporádicamente el salario mínimo, continúa incluyendo prestaciones sociales adicionales vinculadas a las nóminas, pero que no forman parte del salario, esencialmente destinadas a beneficiar grupos específicos de la población —subsidio familiar, educación técnica, atención a la infancia, vivienda—. La totalidad de los sobrecostos a las nóminas así originados se estiman en 70,6 por ciento para un total de 148,7 por ciento a lo largo del período en referencia.

En los años sesenta, en respuesta a las demandas de los trabajadores, se introducen enormes garantías de estabilidad en el contrato individual de trabajo, al tiempo que empiezan a canalizarse recursos públicos a la protección social, lo que viene a sumarse a incrementos periódicos del salario mínimo, el cual comienza a vincularse de manera relativamente estable al aumento del IPC a partir de los años setenta. Esta tendencia lleva a que entre 1950 y 1990 el salario mínimo urbano crezca 117 por ciento, equivalente a 3,3 por ciento por año en términos reales, al tiempo que aquéllos de la construcción aumenten un 1,9 por ciento anual, los industriales un 3,6 por ciento y el promedio de la economía un 2 por ciento. También hay evidencia estadística de que durante ese lapso los trabajadores sindicalizados lograron mayores ingresos que los no sindicalizados. En particular, el trabajo de Urrutia estima que hasta 1965 esa diferencia en la industria manufacturera fluctúa entre 18 y 23 por ciento<sup>2</sup>.

De igual manera es durante este período que comienzan a ajustarse las pensiones teniendo en cuenta la pérdida en su poder adquisitivo, así sólo hasta finales de los años ochenta el ajuste quede definitivamente vinculado al Índice de Precios al Consumidor. Cabe destacar, sin embargo, que durante esa época nadie se responsabiliza de la forma de honrar dichas prestaciones, a pesar de que entre 1945 y 1990 había crecido de manera sostenida la expectativa de vida al nacer, al haber pasado de 40,2 años a 69,2 años, al tiempo que se reducía la población económicamente activa como proporción de la total.

En simultáneo, la proporción del llamado gasto social dentro del total del Presupuesto Nacional crece significativamente, al haber pasado de sólo un 1 por ciento en 1950 a 5,3 por ciento del PIB en 1990. Ese tipo de gasto facilita entre otras cosas la reducción del analfabetismo de un 68 por ciento en 1918 a 27,1 por ciento en 1964 y a un estimado de 9,9 por ciento en 1993, así la cobertura total en salud fuese de tan sólo 23,4 por ciento<sup>3</sup>.

Hasta 1990 a cambio de esas concesiones del empleador y, en particular del mismo Gobierno como gran empleador, excepción hecha de tres lapsos relativamente

<sup>2</sup> URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969.

<sup>3</sup> MEZA CARVAJALINO, Carlos Arturo e ISAZA CASTRO, Jairo Guillermo. *Tendencias recientes y perspectivas de la cobertura en el régimen contributivo de salud en Colombia*, Bogotá, Departamento de Investigaciones. Universidad de la Salle, 2004, p. 13.

cortos en que se favorecen ampliamente los derechos colectivos de los trabajadores —entre 1930 y 1938, en 1946 y entre 1965 y 1967—, éstos se restringen de manera progresiva, en especial por la imposición de restricciones administrativas (1946), de la delegación en el Gobierno de su control (1950), al igual que de la aplicación del concepto de servicios públicos a las más diversas actividades productivas, incluyendo las desarrolladas por el sector privado (1950 y 1967), con lo que se les limita la posibilidad de presentar pliegos de peticiones y el derecho a la huelga, sin que ello signifique que dichos trabajadores resulten maniatados y que no dispongan de la suficiente capacidad de presión para obtener aumentos en su remuneración y en las prestaciones sociales, en especial durante los años sesenta y setenta. En ese período dichos salarios crecen un 1,8 por ciento anual en términos reales.

La mecánica recurrente a lo largo del período analizado parecería ser la de incorporar acuerdos laborales a las convenciones colectivas, los cuales más adelante, producto de la presión de los trabajadores, son introducidos en las normas. Este proceso da pie para solicitar más prestaciones, que años más tarde aparecen en las normas y así sucesivamente, a semejanza de una carrera interminable de relevos que lejos de fortalecer la negociación colectiva la debilitaba por sustracción de materia.

Del proceso descrito, puede concluirse que entre comienzos de siglo y 1990 se produce la transición de un esquema en el que, de una parte, las demandas de los trabajadores se atienden con la extensión de prestaciones sociales, a otro en el que estas demandas se traducen en aumentos salariales y; de otra parte, de una situación en la que la empresa se hace cargo de algunas de esas prestaciones sociales, a otra en la que ésta tributa más y es el Gobierno quien responde por ese tipo de gasto y por la prestación del servicio.

Esa transacción que hasta los años noventa resulta aceptable para los dueños del capital está soportada sobre cinco pilares básicos.

El primer pilar, la existencia de una estructura institucional centralizada en la que al Gobierno se le facilita el uso de la fuerza y la intervención administrativa en la economía, erradicando con ello la oposición, lo que da pie para un enorme malestar social, que al no tener mecanismos eficientes para manifestarse se traduce en el surgimiento de grupos armados al margen de la Ley que se disputan por el control del Estado, sin que éste disponga ni de la fuerza, ni de la autonomía requeridas para controlarlos. La búsqueda de recuperación de la gobernabilidad por parte del Estado desemboca en la expedición de la Constitución de 1991 y la derogatoria de la de 1886.

El segundo pilar, el apoyo del Gobierno a la restricción de la oferta laboral, al prohibir la contratación de trabajadores para reemplazar los declarados en huelga —esquiroles en 1944— y al introducir enormes costos por despido injustificado —pensión sanción, acción de reintegro, indemnizaciones entre 1961 y 1964—.

El tercer pilar, una política que favorece la conformación de monopolios por la vía de la protección a la producción doméstica de la competencia interna y externa,

que a la vez que facilita atender las demandas reivindicativas de los trabajadores, facilita el traslado de esos mayores costos a los precios al consumidor.

El cuarto pilar, unas prestaciones sociales a cargo del empleador que en su mayoría sólo son exigibles en el largo plazo, como ocurre con las pensiones, o con el retiro del trabajador de la empresa, como es el caso de las cesantías, o eran contingentes, como es el caso de la salud. Al no ser exigibles dichas prestaciones en el plazo inmediato, ni existir normas que previeran la constitución de provisiones o reservas, tampoco se contabilizan como tal en los estados financieros de las empresas por lo que no afectaban el reparto de utilidades o los excedentes financieros de las empresas estatales en el año en que se causaban, ni en los posteriores. Así, el problema sólo surge años más tarde cuando dichas prestaciones comienzan a hacerse exigibles y es entonces cuando resultan impagables. Cuando esto ocurre el país descubre que repartió por décadas a título de dividendos las prestaciones sociales de los trabajadores. A ello contribuye de manera especial el que la expectativa de vida al nacer hubiese aumentado de 28,5 años en 1900 a 76 años en 2006 y con ello no sólo hubiese aumentado el lapso requerido para hacer exigibles esas prestaciones sociales, sino también el número de años improductivos de los trabajadores con derecho a pensión con el consecuente incremento en sus costos y los asociados a la salud.

El quinto pilar y no menos importante, la incapacidad administrativa del Estado de hacer cumplir las normas. Esta situación facilita a comienzos del siglo XX, y aún sigue facilitando así sea en menor grado, en particular a raíz de la Constitución de 1991, la aceptación por parte de los empresarios de la introducción de obligaciones laborales sin que medien intenciones de atenderlas. Esta situación, en especial, a comienzos del siglo XX dio pie para la movilización violenta por parte de los trabajadores.

El resultado de este proceso es el deterioro financiero de las empresas, en particular de las estatales, sin ser las únicas, de la deficiencia en la prestación de los servicios a su cargo y de la informalidad de la economía. De ahí que con el tiempo, se hubiese agotado esa estructura productiva proteccionista. De una parte, por ser cada día más difícil crecer y por ende continuar transfiriendo los mayores costos laborales a los precios de los bienes terminados. Por otra parte, por cuenta de los mecanismos que incorporó la Constitución de 1991 para hacer exigible la protección de los derechos individuales. En consecuencia se tornó imprescindible el replanteamiento del modelo de desarrollo y la adopción de las debidas precauciones y los mecanismos requeridos para prever la generación de los recursos indispensables para honrar los cuantiosos pasivos laborales contingentes acumulados a lo largo del siglo —en especial los pensionales— y el resto de prestaciones sociales incluidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

El cambio en las reglas de juego desde el punto de vista económico se logra mediante la reestructuración y privatización de empresas estatales —dentro de éstas

se destacan las empresas encargadas de los derechos económicos de los trabajadores: pensiones, salud y accidentes de trabajo—, la apertura de la economía a la competencia externa, y la flexibilización del mercado laboral, dentro del marco de la protección de los derechos individuales. En desarrollo de ese proceso el comercio global como proporción del PIB pasa de 31,8 por ciento a 47,4 por ciento entre 1990 y 2006, incremento que si bien es elevado está lejos de asemejarse al de otros países del Sureste asiático como Vietnam donde éste alcanza un 140 por ciento del PIB.

Los cambios introducidos en las reglas de juego a partir de 1990, producto del cambio de modelo de desarrollo y de la normatividad incorporada a la Constitución de 1991 en materia laboral han sido validados en su gran mayoría por la Corte Constitucional. Como consecuencia de estas decisiones ha resultado favorecida la protección del poder de compra de los salarios, de las pensiones amparadas por el Régimen Pensional de Prima Media con Prestación Definida y de la pensión mínima, así no pueda decirse lo mismo del Régimen de Ahorro Individual, el cual transfirió un enorme grado de incertidumbre al trabajador, sin que a la fecha el país haya asimilado las implicaciones que ello puede llegar a tener sobre el nivel de vida de la población.

En lo que se refiere a los salarios reales cabe destacar que los urbanos crecieron un 1,3 por ciento anual, los de los servidores públicos un 3,1 por ciento y el mínimo un 1,5 por ciento entre 1990 y 2007. Al lado de estos resultados, está el trabajo de Cuesta de 2005 que encuentra evidencia empírica de un diferencial salarial positivo a favor de los trabajadores sindicalizados que oscila entre el 3 por ciento y el 5 por ciento del salario mensual, y entre el 15 y el 16 por ciento del salario por hora. Cuando se analiza sólo el sector privado, el diferencial salarial se incrementa y oscila entre el 22 y el 27 por ciento del salario mensual y entre el 52 y el 53 por ciento del salario por hora<sup>4</sup>.

A cambio de la protección al poder de compra de los trabajadores, se flexibilizó el contrato laboral y se redujo de manera sustancial la estabilidad laboral. Al mismo tiempo el gasto social como proporción del PIB continuó en ascenso hasta alcanzar en 2005 casi ocho puntos del PIB, sin incluir el correspondiente al pago pensional –5 por ciento del PIB—, con lo que no debe sorprender que el analfabetismo se hubiese mantenido en niveles relativamente bajos –9,6 por ciento—, al tiempo que la cobertura total en salud se hubiese incrementado de manera sustancial hasta alcanzar un 74,1 por ciento<sup>5</sup>. Del éxito logrado en términos del aumento en la cobertura

<sup>4</sup> CUESTA, Laura. *Impacto de los sindicatos en Colombia. Mayores salarios y más desigualdad*, Bogotá, Centro de Estudios de Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes, 2005.

<sup>5</sup> En 2005 se reportó un total de 34.113.781 afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud –Régimen Contributivo adicionado a Régimen Subsidiado y a Regímenes Exceptuados—. Fuente: “Informe de actividades al Honorable Congreso de la República 2006-2007”, Bogotá, julio de 2007, p. 21. En

pensional no puede decirse lo mismo. A comienzos de los noventa, el 20 por ciento de la fuerza laboral estaba afiliada a algún régimen pensional; en 2006 el porcentaje de cotizantes era de sólo 31,7 por ciento<sup>6</sup>.

Como dato adicional cabe destacar que aumentó de manera sustancial la proporción del ingreso nacional que recibe la fuerza laboral entre 1950, que es desde cuando se dispone de estadísticas, y 2005, al haber pasado de 36 a 47 por ciento, con la consecuente reducción de la del capital de 64 a 53 por ciento<sup>7</sup>. Esto no significa que no se deben seguir haciendo esfuerzos en esta materia.

En términos de los derechos colectivos de los trabajadores, del proceso descrito se concluye que, a pesar de haber estado la política orientada a su fortalecimiento, esa misma política termina por minarlos. Es un hecho que los sobrecostos vinculados a lo largo del siglo XX a los contratos de trabajo en últimas estimulan la proliferación de contratos laborales no cubiertos por el Código Sustantivo del Trabajo —cooperativas, servicios temporales, prestación de servicios— que disminuyen sustancialmente la masa laboral susceptible de afiliación sindical. De ahí que la proporción de trabajadores sindicalizados haya caído de un 12,3 por ciento en 1980 a niveles del 4,6 por ciento en 2006, cifra que se asemeja a la registrada en la década del cuarenta cuando el país era eminentemente agrícola y estaba surgiendo el movimiento sindical.

Sin embargo, esa tendencia parece estar cambiando en razón a que la Constitución de 1991 abrió el espacio para que los sindicatos, así sea por cuenta de la presión internacional, logren concesiones que les faciliten su actuación. Es evidente que los sindicatos al haber perdido poder de negociación frente al Gobierno y frente a los dueños del capital han optado por cambiar de estrategia y en la actualidad ésta se orienta a la búsqueda de apoyo de factores de poder en el exterior, los cuales están presionando en el ámbito interno en dos instancias.

La primera instancia, por cuenta de los sindicatos norteamericanos que están obstaculizando la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el cual resulta vital para el éxito del nuevo modelo de desarrollo económico.

---

2005 la población total era 46.039.144 habitantes. Fuente: Anexo I: “Población de Colombia en miles de habitantes”.

<sup>6</sup> A diciembre de 2005 se registró un total de 13.523.344 afiliados al Sistema General de Pensiones, pero sólo cotizaban 6.422.444 personas. Fuente: “Informe de actividades al Honorable Congreso de la República 2006–2007”. *Óp. cit.* Para 2006 la población económicamente activa ascendía a 20.335.000.

<sup>7</sup> Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia, varias bases. Banco de la República, DANE, cálculos del autor. En este ejercicio los impuestos indirectos netos de subsidio se distribuyen entre la remuneración al trabajo y al capital hasta 1967 de acuerdo con sus participaciones dentro de la remuneración a los factores. A partir de 1968 y en relación con la cesión de los impuestos indirectos a las entidades territoriales para transformarlos en mayor gasto social, se le asigna directamente el 60 por ciento de los impuestos indirectos a la remuneración de los trabajadores y el restante 40 por ciento de acuerdo con sus participaciones dentro de la remuneración a los factores.

El argumento utilizado por esos movimientos laborales es que en Colombia existen mercados laborales fragmentados con costos diferenciados, lo que configura el denominado “*dumping social*”. El Gobierno viene tratando de subsanar este problema desde hace más de seis años —unas veces por la vía gubernativa y otras por la legislativa— hasta la fecha con éxito relativo. De una parte, se ha buscado que las Cooperativas de Trabajadores Asociados al menos paguen los costos parafiscales y el salario mínimo, de otra, se amplió la obligatoriedad del pago de cotizaciones a la seguridad social a aquellos contratos que no están regidos por el Código Sustantivo del Trabajo sino por el Código Civil —prestación de servicios, trabajo independiente—.

Por lo pronto, se impuso el pago de las contribuciones parafiscales a las cooperativas de trabajadores: tanto empresarios como Gobierno estuvieron prestos a ceder, motivados por la presión internacional, para obtener la aprobación del TLC y el apoyo internacional en la lucha contra el narcotráfico. De hecho dichos trabajadores, unidos a los vinculados a Empresas de Servicios Temporales, tanto en número como en proporción de la fuerza laboral cayeron de un 15 por ciento en 2005 a un 12 por ciento en 2006.

La segunda instancia es por la vía de la Organización Internacional del Trabajo, que está haciendo exigible el cumplimiento de los convenios suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso en el pasado, al haberse elevado a rango constitucional las normas allí contenidas. Tal es el caso, por ejemplo, de los derechos de negociación colectiva y el derecho a la huelga de los trabajadores vinculados a servicios públicos no esenciales, ámbito en el que se han producido cambios significativos. Así mismo, en aras de la mayor libertad de negociación, el Congreso aprobó la Ley 1210 del 14 de julio de 2008 que le devuelve a la Rama Judicial el poder de declaratoria de ilegalidad de las huelgas, el cual se había trasladado a la Rama Ejecutiva desde 1950.

Subyacente a la presión internacional tanto norteamericana como de la Comunidad Europea que se viene ejerciendo sobre el país, están las denuncias de violación de los derechos humanos por cuenta del asesinato de 2.534 sindicalistas entre 1986 y 2007<sup>8</sup>.

No obstante lo anterior, no puede ignorarse que existen razones de índole económica que han contribuido a inducir la proliferación de contratos laborales no regulados por el Código Sustantivo del Trabajo ni por la carrera administrativa. Estas razones en esencia están asociadas a los costos laborales, a la capacidad que tiene el país de competir con la producción internacional, y en especial al exceso de oferta de mano de obra vigente en la economía —el desempleo alcanzó un 20,2 por ciento en

<sup>8</sup> Escuela Nacional Sindical, Centrales Sindicales, CUT, CGT Y CTC, y Confederación Colombiana de Pensionados, CPC.

2000 y en 2007 todavía continuaba elevado, en niveles de 11,6 por ciento— que estimula la disponibilidad de una creciente masa laboral dispuesta a trabajar en condiciones diferentes de las cubiertas por el Código Sustantivo del Trabajo, y a que probablemente las condiciones laborales, en virtud de las conquistas obtenidas a lo largo del siglo, así éstas no tengan todavía plena vigencia ni cubran por igual la totalidad de los trabajadores, sean lo suficientemente buenas como para desestimular la búsqueda de mayores reivindicaciones a través de la presión sindical, como ocurría a principios del siglo XX, cuando los trabajadores eran considerados como un objeto que no merecía ningún respeto.

En su conjunto los resultados del proceso descrito no han sido los mejores, ni para los trabajadores ni para los empresarios en razón a que la estructura del aparato productivo que de ahí surge a la postre resulta inviable por lo que se torna impostergable su replanteamiento, con todos los costos que ello implica en términos de los sacrificios a que se han visto abocados tanto los trabajadores, en términos de la estabilidad laboral y del ingreso, como los dueños de capital, en términos de la pérdida de los recursos invertidos. Como muestra de esos sucesos basta con señalar lo ocurrido en una de las empresas colombianas que llegó a catalogarse como una de las más grandes y exitosas del país: Coltejer. Sus propietarios, después de asumir pérdidas por más de quince años y de cara a una posible orden de liquidación, optaron como último recurso por negociar con los sindicatos y trabajadores la finalización de la convención colectiva con el fin de recuperar la viabilidad financiera de la compañía. Después de que algunos sindicatos se opusieron a tal negociación, la gran mayoría de los trabajadores presionaron la aceptación de la terminación de la convención vigente y así no sólo evitar la liquidación de Coltejer, sino abrir el espacio requerido para la posible participación de un socio extranjero<sup>9</sup> en su propiedad.

En términos de los resultados obtenidos frente a la insurgencia armada también queda mucho camino por recorrer. Así la política de Seguridad Democrática haya dado cuenta de la reducción apreciable de los asesinatos y secuestros, éstos

<sup>9</sup> “Se salvó de una liquidación la textilera Coltejer”. “El jueves 14 de mayo de 2008, tras una convocatoria de la Junta Directiva del Sindicato Textil Coltejer Sedeco, los empleados afiliados a la Asamblea General, votaron a favor de la renuncia a la convención colectiva de trabajo. De 1.057 personas que acudieron a expresar su decisión, 935 lo hicieron a favor de ceder los beneficios convencionales. De esta manera se allanó el camino para el ingreso de un inversionista extranjero, que apunta a que sea Kaltex, de México. Sedeco, es el sindicato mayoritario en las plantas de Coltejer en Itagüí y, junto con el otro de base, el de Textiles Rionegro, acoge el 78 por ciento de los trabajadores de la textilera. Precisamente, en Rionegro ya se había aprobado, el pasado sábado, la renuncia a la convención colectiva y el cambio de las prestaciones legales y extralegales, más la indemnización por la cancelación de los contratos por acciones. Desde el pasado 22 de abril, la Superintendencia Financiera ordenó la suspensión preventiva de la negociación en la Bolsa de Valores de Colombia de la acción de la textilera, debido al anuncio de buscar alternativas de capitalización mediante un inversionista estratégico”. Tomado de diario *El Colombiano*, mayo 15 de 2008. Edición en línea: [http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/O/olac\\_coltejer\\_no\\_sera\\_liquidada\\_lcg\\_15052008/olac\\_coltejer\\_no\\_sera\\_liquidada\\_lcg\\_15052008.asp?CodSeccion=53](http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/O/olac_coltejer_no_sera_liquidada_lcg_15052008/olac_coltejer_no_sera_liquidada_lcg_15052008.asp?CodSeccion=53)

subsisten al igual que los grupos armados al margen de la Ley y el narcotráfico por lo que no puede afirmarse que el Estado tenga todavía capacidad de controlarlos, ni exista una estructura institucional que no amerite nuevos cambios orientados a lograr una mayor aceptación de las normas por parte de toda la sociedad.

Para concluir cabe destacar que la situación descrita lleva a pensar que la legislación laboral tal como está estructurada tanto en los aspectos individuales como en los colectivos, a pesar de los ajustes introducidos a partir de los años noventa, no resulta todavía coherente con un modelo de desarrollo de competencia y con un mundo cada vez más globalizado, por lo que más temprano que tarde será preciso replantearla. Es dentro de ese contexto que cabría preguntarse y reflexionar respecto de si a la organización sindical le cabría la posibilidad de suplir un vacío en la estructura institucional y política del país y asumir un papel protagónico en la canalización de inquietudes de la población dentro del marco de un contexto social afectado por violencia, en el que determinados grupos de interés al no haber logrado encontrar mecanismos ni canales idóneos para manifestar su inconformidad, y sentir respeto en sus derechos, han optado por la lucha armada.

# BIBLIOGRAFÍA

## Documentos oficiales

### Colombia

Constitución Política de 1886.

Constitución Política de 1991.

Censo Poblacional elaborado en 1993.

CUÉLLAR, María Mercedes. “Memorias al Congreso”, Ministerio de Desarrollo, 1990.

Documento CONPES. Departamento Nacional de Planeación, febrero de 1990.

FUNDACIÓN MANUEL CEPEDA VARGAS PARA LA PAZ, LA JUSTICIA SOCIAL Y LA CULTURA. *Toma del Palacio de Justicia*, mayo 29 de 2004.

INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES. *ISS, 60 años de seguridad social. 1946-2006*, Bogotá, LAC Impresores, 2006.

“Los derechos laborales y las libertades sindicales en Colombia: evaluación y propuestas para el desarrollo de un acuerdo tripartito”. Informe elaborado por delegados de los comités ejecutivos de las tres centrales obreras sindicales colombianas: CUT, CGT y CTC, Bogotá, noviembre de 2007.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. “Informe de actividades al Honorable Congreso de la República 2006-2007”, Bogotá, julio de 2007.

Proyecto de Ley No. 144 de 2007. Cámara “por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y se dictan otras disposiciones”. Publicado en Gaceta del Congreso No. 479 de 2007.

Proyecto de Ley No. 190 de 2007. Cámara, 209 de 2007 Senado “por el cual se modifican parcialmente los artículos 448 (numeral 4) y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y 2° del Código de Procedimiento del Trabajo y Seguridad Social y se crea el Artículo 129-a del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social”. Publicado en Gaceta del Congreso No. 604 de 2007.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, República de Colombia, Bogotá, 2003, disponible en: <http://alpha.mindefensa.com.co>

## **España**

Constitución española de 1991.

## **Organización de las Naciones Unidas**

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI), diciembre 16 de 1966.

## **Organización Internacional del Trabajo**

“Organizarse en pos de la justicia social”. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª Reunión, Ginebra, 2004.

“Tercer informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones”. Comisión Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, 83ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Parte IV-A, Suiza, 1996.

Convenio Internacional de Trabajo No. 87.

Convenio Internacional de Trabajo No. 98.

Convenio Internacional de Trabajo No. 151.

Convenio Internacional de Trabajo No. 154.

## **Archivos oficiales**

Gacetas del Congreso de la República de Colombia.

Diario Oficial.

## **Libros y Artículos**

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2006.

ACEVEDO CARMONA, Darío. “Hegemonía liberal (1930-1946)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.

AFANADOR NÚÑEZ, Fernando. *Derecho colectivo del trabajo*, tercera edición, Bogotá, Legis Editores S.A., 1999.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción*, Buenos Aires, Editora Adriana Hidalgo, 2004.

ARANGO, Rodolfo y HOYOS, Luis Eduardo. “Filosofía política y desarrollo”, en *Estudios de Filosofía Política*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

- ARCINIEGAS, Germán. “Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno”, en *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo I, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- ARCHILA, Mauricio. “La clase obrera colombiana (1930-1945)”, en *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- ARIÑO, Gaspar. *Principios del derecho público económico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- BADIA, Juan Fernando. *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 2001.
- BECKER, Gary. *Human Capital*, New York, Columbia University Press, 1963.
- BEJARANO ÁVILA, Jesús Antonio. “La política de paz durante la administración Barco”, en OSSA, Carlos y DEAS, Malcom (Coords.), *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social en Colombia. 1986-1190*, Bogotá, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, 1994.
- BERGQUIST, Charles. “Luchas del campesinado cafetero (1930- 1946)”, *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo V, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- BETANCOURT GODOY, Javier. *Relaciones de poder y reforma constitucional en Colombia. Cien años de Constitución. Sigue la Regeneración*, Bogotá, Cepecs-Colombia Hoy, 1986.
- BLANCO RIVERA, Óscar Andrés. “Las empresas de servicios temporales en Colombia”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, No. 5, julio-diciembre de 2007, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- BORJA, Jaime Humberto. “Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana (1966-1970)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.
- BOYER, George y SMITH, Robert S. *El desarrollo de la tradición neoclásica en la economía laboral*.
- BUSHNELL, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, segunda edición, Bogotá, Editorial Planeta, 1997.
- CASTRO CAYCEDO, Germán. *El Palacio sin máscara*.
- CEPEDA, Manuel José. *Polémicas constitucionales*, Bogotá, Legis Editores S.A.
- COPETE LIZARRALDE, Álvaro. *Lecciones de derecho constitucional*, Bogotá, Editorial Lerner, 1960.
- CUÉLLAR, María Mercedes. “Prueba de razonabilidad y la estabilidad de las reglas de juego”, en *Memorias del diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico*, primera edición, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2007.
- CUESTA, Laura. *Impacto de los sindicatos en Colombia. Mayores salarios y más desigualdad*, Bogotá, Centro de Estudios de Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes, 2005.
- DE LA CUEVA, Mario. *Derecho mexicano del trabajo*, tomo II, novena edición, México, Editorial Porrúa S.A.
- DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. “El Estado de sitio ante la Constituyente colombiana”, en *Nueva Sociedad*, No. 112, marzo-abril de 1991, Bogotá, pp. 66-72.

- DUNCAN, Gustavo. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A., 2006.
- DUZÁN, María Jimena. *Crónicas que matan*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.
- DWORKIN, Gerald. "Paternalism", en *The Monist*, Vol. 56 No. 1, 1972.
- EASTMAN, Juan Carlos. "Frente Nacional: Lleras Camargo y Valencia", en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.
- ESCOBAR URIBE, Ignacio. *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 1975.
- FLÓREZ MALAGÓN, Alberto G. "Gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)", *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.
- GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*, tomo I, *Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical*, segunda edición, Bogotá, Futura-Grupo Editorial Ltda., 1978.
- HELLMAN, David. *Derecho laboral en Suecia*. Traducción de Mauricio Velásquez Ospina.
- HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del derecho constitucional colombiano*, décima edición, Bogotá, Editorial Temis S.A., 1996.
- HERNÁNDEZ, José Gregorio. *Poder y Constitución: El actual constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Legis Editores S.A., 2001.
- HERRNSTADT, Ernesto. *Tratado del derecho social colombiano*.
- IBÁÑEZ, Jorge Enrique. *Estudios de derecho constitucional*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2001.
- JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", documento preparado para el Seminario Investigaciones Recientes sobre Historia Económica Colombiana, Bogotá, agosto de 2004.
- KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Enrique. "La agricultura en Colombia entre 1950-2000", en *Borradores de Economía* No. 255, Bogotá, Subgerencia de Estudios Económicos-Banco de la República, 2003.
- KEYNES, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.
- KLARE, Karl E. *Critical Theory and Labor Relations Law*, 1982.
- LEWIS. "Unions and Relative Wages in United States". Proceedings of the Ninth Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association, 1993.
- LONDOÑO BOTERO, Rocío. "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)", en *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- LÓPEZ RESTREPO, Andrés. "Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978)", en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.
- MARÍN QUIJADA, Enrique. *La negociación colectiva en la función pública*, Bogotá, Editorial Temis Ltda., 1978.

- MARÍN TABORDA, Iván. "La hegemonía conservadora (1900-1930)", en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo III, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.
- MERGER, Anton. *The Right to Whole Product of Labor*.
- MEZA CARVAJALINO, Carlos Arturo e ISAZA CASTRO, Jairo Guillermo. "Tendencias recientes y perspectivas de la cobertura en el Régimen Contributivo de Salud en Colombia", Bogotá, Departamento de Investigaciones, Universidad de la Salle, 2004.
- MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, La Carreta, 1978.
- NAVARRO, Walter David. "Presentación del pacto social por un nuevo sindicalismo", Medellín, mayo de 2008.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*.
- OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral*.
- PARDO RUEDA, Rafael. *Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec y Grupo Editorial Norma, 1996.
- PASTRANA, Andrés. *La palabra bajo fuego*, Bogotá, Editorial Planeta, 2005.
- PÉCAUT, Daniel. *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana, 2002.
- PAYNE, James. "Peru: The Politics of Structure Violence", en *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 2, May, 1965.
- PEREA RESTREPO, Carlos Mario. "Administración de Laureano Gómez (1950-1953)", en *Gran Enciclopedia de Colombia*, Bogotá, Editorial Círculo de Lectores, 2007.
- PLANAS, Pedro. *Derecho parlamentario*, Lima, 1997.
- RAMÍREZ, Luis Jairo. "Lo que va del Estatuto de Seguridad a la política de Seguridad Democrática", en *Boletín Actualidad Colombiana* No. 416, Bogotá, septiembre 29-octubre 13 de 2005.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos. *Las facultades extraordinarias*.
- REYES CÁRDENAS, Catalina. "El gobierno de Mariano Ospina Pérez: 1946-1950", en *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo II, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar, ARÉVALO, Decsi et ál. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar y LE BONNIEC, Yves. *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, tomo II, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar, LE BONNIEC, Yves et ál. *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Colección de Estudios de Protección Social, tomo I, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia, septiembre de 2005.

- SÁCHICA, Luis Carlos. *La Reforma Constitucional de 1968*.
- SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*, tercera edición, Bogotá, Editorial Temis, 1972.
- SÁENZ ROVNER, Eduardo. *Colombia años 50. Industriales, política y diplomacia*, primera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- SALCEDO DONADO, Ricardo. *El salario mínimo en Colombia*, Bogotá, 1958.
- SARKIS, Bassam y MERLANO, Jorge. *Administración de los conflictos laborales. La negociación colectiva en Colombia*, Bogotá, Legis Editores S.A., 1990.
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*.
- SILVA ROMERO, Marcel. *Flujos y reflujos: proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, tercera edición, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2005.
- STIGLER, George. "Institution in the Labor Market", en *Journal of Political Economy*, 1962.
- TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*, tercera edición, Bogotá, Librería Editorial la Gran Colombia, 1944.
- TÉLLEZ, Édgar, MONTES, Óscar y LESMES, Jorge. *Diario íntimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las FARC*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S.A., 2002.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. "López Pumarejo: La Revolución en Marcha", en *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, tomo I, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. "La economía y lo social en la Reforma Constitucional de 1936", en *Estado y economía. 50 años de la Reforma del 36*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1986.
- UPRIMNY, Rodrigo. *Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía*, Bogotá, Editorial Norma.
- URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes, 1969.
- URRUTIA, Miguel. *The Development of the Colombian Labor Movement*, New Haven and London, Yale University, 1969.
- URRUTIA, Miguel. *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1983.
- VON HAYEK, Friedrich August. "Camino a la servidumbre", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1946.

## Jurisprudencia

### Corte Constitucional

- Sentencia C-112 del 25 de marzo de 1993, magistrado ponente Hernando Herrera.
- Sentencia C-593 del 14 de diciembre de 1993, magistrado ponente Carlos Gaviria.
- Sentencia C-009 del 20 de enero de 1994, magistrado ponente Antonio Barrera.
- Sentencia T-067 del 22 de febrero de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández.
- Sentencia C-110 del 10 de marzo de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández.
- Sentencia T-210 del 27 de abril de 1994, magistrado ponente Eduardo Cifuentes.
- Sentencia C-387 del 1º de septiembre de 1994, magistrado ponente Carlos Gaviria.
- Sentencia C-409 del 15 de septiembre de 1994, magistrado ponente Hernando Herrera.
- Sentencia C-473 del 27 de octubre de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-527 del 18 de noviembre de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-168 del 20 de abril de 1995, magistrado ponente Carlos Gaviria.
- Sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995, magistrado ponente Antonio Barrera.
- Sentencia C-450 del 4 de octubre de 1995, magistrado ponente Antonio Barrera.
- Sentencia C-521 del 16 de noviembre de 1995, magistrado ponente Antonio Barrera.
- Sentencia T-102 del 13 de marzo de 1995, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-081 del 29 de febrero de 1996, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997, magistrado ponente Hernando Herrera.
- Sentencia C-075 del 20 de febrero de 1997, magistrado ponente Hernando Herrera.
- Sentencia T-276 del 3 de junio de 1997, magistrado ponente José Gregorio Hernández.
- Sentencia C-594 del 20 de noviembre de 1997, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia SU-250 del 26 de mayo de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-377 del 27 de julio de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-665 del 12 de noviembre de 1998, magistrado ponente Hernando Herrera.
- Sentencia C-370 del 27 de mayo de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria.
- Sentencia T-568 del 10 de agosto de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria.
- Sentencia C-710 del 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente José Gregorio Hernández.
- Sentencia C-815 del 20 de octubre de 1999, magistrado ponente José Gregorio Hernández.
- Sentencia C-161 del 23 de febrero de 2000, magistrado ponente Alejandro Martínez.
- Sentencia C-211 del 1º de marzo de 2000, magistrado ponente Carlos Gaviria.
- Sentencia C-567 del 17 de mayo de 2000, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia C-797 del 29 de junio de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera.

- Sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera.
- Sentencia T-395 del 17 de abril de 2001, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy.
- Sentencia C-954 del 6 de septiembre de 2001, magistrado ponente Jaime Araújo.
- Sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, magistrados ponentes Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba.
- Sentencia C-086 del 13 de febrero de 2002, magistrado ponente Clara Inés Vargas.
- Sentencia C-201 del 19 de marzo de 2002, magistrado ponente Jaime Araújo.
- Sentencia C-789 del 24 de septiembre de 2002, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.
- Sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, magistrado ponente Jaime Córdoba.
- Sentencia C-781 del 10 de septiembre de 2003, magistrado ponente Clara Inés Vargas.
- Sentencia C-967 del 21 de octubre de 2003, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy.
- Sentencia C-1017 del 30 de octubre de 2003, magistrados ponentes Manuel José Cepeda y Rodrigo Escobar.
- Sentencia C-1089 del 19 de noviembre de 2003, magistrado ponente Álvaro Tafur.
- Sentencia C-038 del 27 de enero de 2004, magistrado ponente Eduardo Montealegre.
- Sentencia C-314 del 1º de abril de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy.
- Sentencia C-349 del 20 de abril de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy.
- Sentencia C-375 del 27 de abril de 2004, magistrado ponente Eduardo Montealegre.
- Sentencia C-754 del 10 de agosto de 2004, magistrado ponente Álvaro Tafur.
- Sentencia C-1054 del 26 de octubre de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy.
- Sentencia C-177 del 1º de marzo de 2005, magistrado ponente Manuel José Cepeda.
- Sentencia C-734 del 14 de julio de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar.
- Sentencia C-1234 del 29 de noviembre de 2005, magistrado ponente Alfredo Beltrán.
- Sentencia T-531 del 12 de julio de 2007, magistrado ponente Álvaro Tafur.

## Normatividad

- Ley 153 de 1887.
- Ley 2 de 1904.
- Ley 37 de 1905.
- Decreto 29 de 1905.
- Acto Legislativo No. 1 de 1910.
- Acto Legislativo No. 2 de 1910.
- Ley 126 de 1914.

Ley 57 de 1915.  
Ley 46 de 1918.  
Decreto Legislativo 002 de 1918.  
Ley 78 de 1919.  
Ley 21 de 1920.  
Ley 37 de 1921.  
Ley 83 de 1923.  
Ley 57 de 1926.  
Ley 144 de 1929.  
Ley 72 de 1931.  
Ley 83 de 1931.  
Ley 99 de 1931.  
Ley 119 de 1931.  
Ley 129 de 1931.  
Ley 133 de 1931.  
Ley 23 de 1932.  
Ley 10 de 1934.  
Ley 31 de 1935.  
Acto Legislativo No. 1 de 1936.  
Ley 4 de 1936.  
Ley 61 de 1936.  
Ley 170 de 1936.  
Ley 140 de 1937.  
Ley 53 de 1938.  
Ley 35 de 1939.  
Ley 166 de 1939.  
Ley 166 de 1941.  
Ley 48 de 1942.  
Decreto 1485 de 1942.  
Decreto 1778 de 1944.  
Decreto Legislativo 2350 de 1944.  
Acto Legislativo No. 1 de 1945.  
Ley 6 de 1945.  
Ley 27 de 1946.

Ley 90 de 1946.

Ley 65 de 1946.

Decreto 2075 de octubre de 1946.

Decreto 2313 de 1946.

Decreto 3227 de 1946.

Decreto 1239 de 1948.

Decreto 1259 de 1948.

Decreto Legislativo 1464 de 1948.

Decreto 2158 de 1948.

Decreto 2203 de 1948.

Decreto 2474 de 1948.

Decreto 4225 de 1948.

Decreto 2785 de 1949.

Decreto 3518 de 1949.

Decreto Extraordinario 3871 de 1949.

Decreto 071 de 1950.

Decreto 2663 de 1950 (Código Sustantivo del Trabajo).

Decreto 3743 de 1950 (Código Sustantivo del Trabajo).

Decreto 1439 de 1952.

Decreto 2017 de 1952.

Decreto 3153 de 1953.

Decreto 0616 de 1954.

Decreto 2655 de 1954.

Decreto 0180 de 1955.

Decreto 1156 de 1955.

Decreto 1543 de 1955.

Decreto 0434 de 1956.

Decreto 0642 de 1956.

Decreto Legislativo 0753 de 1956.

Decreto 2214 de 1956.

Decreto 0118 de 1957.

Decreto 0119 de 1957.

Decreto 0204 de 1957.

Decreto 0018 de 1958.

Decreto 0214 de 1958.  
Ley 15 de 1959.  
Ley 77 de 1959.  
Ley 187 de 1959.  
Decreto 1593 de 1959.  
Decreto 2164 de 1959.  
Decreto 2056 de 1960.  
Ley 141 de 1961.  
Ley 171 de 1961.  
Decreto 1952 de 1961.  
Decreto 1611 de 1962.  
Decreto 3378 de 1962.  
Ley 1 de 1963.  
Decreto Legislativo 2351 de 1965.  
Decreto Legislativo 2352 de 1965.  
Decreto 0939 de 1966.  
Decreto 3041 de 1966.  
Ley 65 de 1967.  
Acto Legislativo No. 1 de 1968.  
Ley 48 de 1968.  
Ley 75 de 1968.  
Decreto 3118 de 1968.  
Decreto 0276 de 1971.  
Decreto 0671 de 1972.  
Ley 56 de 1973.  
Decreto 2487 de 1973.  
Ley 27 de 1974.  
Ley 52 de 1975.  
Ley 4 de 1976.  
Ley 26 de 1976.  
Ley 27 de 1976.  
Decreto 1623 de 1976.  
Decreto 1700 de 1976.  
Decreto Legislativo 2131 de 1976.

Decreto Legislativo 2195 de 1976.

Decreto 1469 de 1978.

Decreto 1923 de 1978.

Decreto 1433 de 1983.

Decreto 3506 de 1983.

Ley 39 de 1985.

Decreto 2879 de 1985.

Acto Legislativo No. 1 de 1986.

Ley 12 de 1986.

Decreto Legislativo 077 de 1986.

Ley 54 de 1987.

Ley 79 de 1988.

Decreto 1586 de 1989.

Ley 45 de 1990.

Ley 50 de 1990.

Ley 60 de 1990.

Decreto 0501 de 1990.

Decreto 0503 de 1990.

Decreto 0927 de 1990.

Decreto 1926 de 1990.

Ley 1 de 1991.

Ley 9 de 1991.

Decreto 1707 de 1991.

Ley 27 de 1992.

Ley 100 de 1993.

Ley 142 de 1994.

Decreto Legislativo 1299 de 1994.

Ley 411 de 1997.

Ley 443 de 1998.

Ley 524 de 1999.

Ley 584 de 2000.

Ley 617 de 2000.

Ley 789 de 2002.

Decreto 1703 de 2002.

Ley 797 de 2003.

Ley 860 de 2003.

Decreto 0510 de 2003.

Decreto 1750 de 2003.

Acto Legislativo No. 1 de 2005.

Decreto 4369 de 2006.

Decreto 4588 de 2006.

## Publicaciones periódicas, diarios, revistas y consultas en línea

“El Instituto de los Seguros Sociales ante la cirugía más crítica de su vida”. Entrevista concedida por Gilberto Quinche Toro al diario *El País*, Cali.

“Pensiones: ‘Yo voy a hacer un inventario...’”. Informe semanal No. 785, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, junio 7 de 2005.

“Diciembre 6 de 1928: la Masacre de las Bananeras”, en *Revista Credencial Historia*, No. 190, Bogotá, octubre de 2005.

“Se salvó de una liquidación la textilera Coltejer”, en diario *El Colombiano*, Medellín, mayo 15 de 2008. Consulta en línea.

Declaraciones de Alfredo Rangel, director de la Fundación Seguridad y Democracia, mayo 23 de 2008.

ABADÍA REY, Héctor Fabio. “La paz en el gobierno de Belisario Betancur. Primeros acuerdos”, mayo 19 de 2008. Consulta en línea ([www.mediosparalapaz.org](http://www.mediosparalapaz.org)).

# ANEXO GRÁFICO

## ANEXO 1: POBLACIÓN

### 1.1. Población en miles de habitantes



Población en miles de habitantes					
Año	Población	Tasa de crecimiento (%)	Año	Población	Tasa de crecimiento (%)
1925	6.724		1966	20.151	2,9%
1926	6.859	2,0%	1967	20.743	2,9%
1927	6.996	2,0%	1968	21.345	2,9%
1928	7.136	2,0%	1969	21.954	2,9%
1929	7.279	2,0%	1970	22.561	2,8%
1930	7.425	2,0%	1971	23.101	2,4%
1931	7.547	1,6%	1972	23.654	2,4%
1932	7.726	2,4%	1973	24.218	2,4%
1933	7.880	2,0%	1974	24.794	2,4%
1934	8.038	2,0%	1975	25.381	2,4%
1935	8.199	2,0%	1976	25.977	2,4%
1936	8.363	2,0%	1977	26.583	2,3%
1937	8.531	2,0%	1978	27.197	2,3%
1938	8.702	2,0%	1979	27.819	2,3%
1939	8.896	2,2%	1980	28.447	2,3%
1940	9.049	1,7%	1981	29.080	2,2%
1941	9.296	2,7%	1982	29.718	2,2%
1942	9.503	2,2%	1983	30.360	2,2%
1943	9.715	2,2%	1984	31.004	2,1%
1944	9.931	2,2%	1985	31.659	2,1%
1945	10.152	2,2%	1986	32.305	2,0%
1946	10.378	2,2%	1987	32.963	2,0%
1947	10.609	2,2%	1988	33.646	2,1%
1948	10.845	2,2%	1989	34.314	2,0%
1949	11.087	2,2%	1990	34.970	1,9%
1951	12.961	3,1%	1992	36.406	2,0%
1952	13.328	2,8%	1993	37.127	2,0%
1953	13.711	2,9%	1994	37.849	1,9%
1954	14.110	2,9%	1995	38.542	1,8%
1955	14.527	3,0%	1996	39.296	2,0%
1956	14.960	3,0%	1997	40.064	2,0%
1957	15.410	3,0%	1998	40.827	1,9%
1958	15.876	3,0%	1999	41.589	1,9%
1959	16.359	3,0%	2000	42.321	1,8%
1960	16.857	3,0%	2001	43.071	1,8%
1961	17.371	3,0%	2002	43.834	1,8%
1962	17.900	3,0%	2003	44.584	1,7%
1963	18.444	3,0%	2004	45.325	1,7%
1964	19.001	3,0%	2005	46.039	1,6%
1965	19.591	3,1%	2006	46.772	1,6%
1966	20.151	2,9%	2007	47.521	1,6%

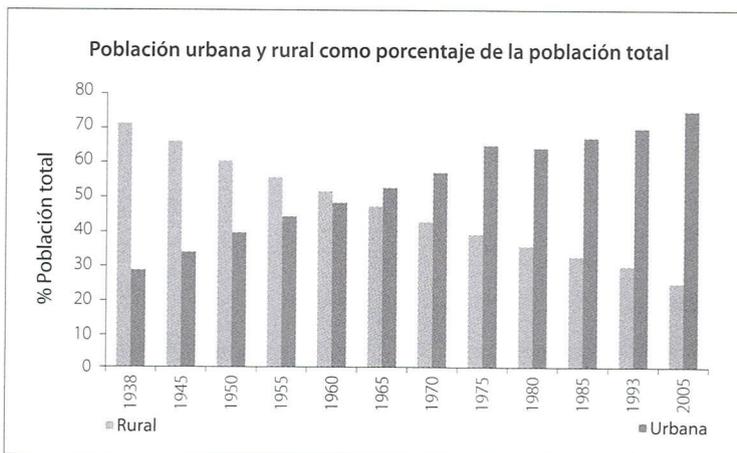
Fuente: Banco de la República. Principales indicadores económicos 1923-1997.

Banco de la República. Principales indicadores económicos 1950-2007. Disponible en [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

## ANEXO 1: POBLACIÓN

### 1.2. Población rural y urbana en Colombia

Población rural y urbana en Colombia					
Año	Población total			Participación (%)	
	Total	Rural	Urbana	Rural	Urbana
1938	8.702	6.200	2.502	71,2%	28,8%
1945	10.152	6.705	3.447	66,0%	34,0%
1950	11.592	6.996	4.596	60,4%	39,6%
1955	13.588	7.562	6.026	55,7%	44,3%
1960	15.953	8.250	7.703	51,7%	48,3%
1965	18.646	8.806	9.840	47,2%	52,8%
1970	21.430	9.184	12.246	42,9%	57,1%
1975	23.968	9.405	15.563	39,2%	64,9%
1980	26.622	9.529	17.093	35,8%	64,2%
1985	29.265	9.599	19.666	32,8%	67,2%
1993	37.127	11.138	25.989	30,0%	70,0%
2005	41.243	10.311	30.932	25,0%	75,0%

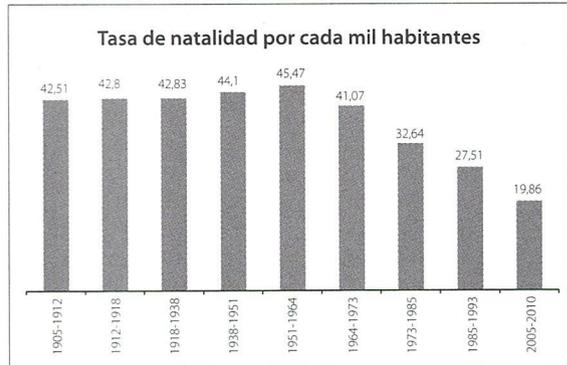


Fuente: 1945-1965 Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1938, 1993 y 2005 Censo General DANE.

## ANEXO 1: POBLACIÓN

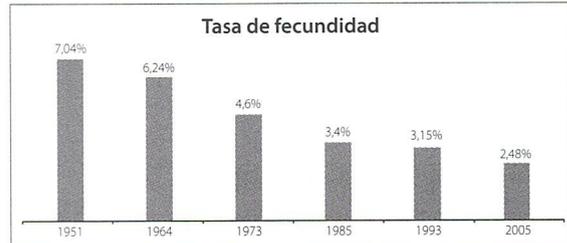
### 1.3. Tasa de natalidad, tasa de fecundidad y esperanza de vida al nacer

Tasa de natalidad por cada mil habitantes	
Período	Tasa (%)
1905-1912	42,51%
1912-1918	42,80%
1918-1938	42,83%
1938-1951	44,10%
1951-1964	45,47%
1964-1973	41,07%
1973-1985	32,64%
1985-1993	27,51%
2005-2010	19,86%



Fuente: Banco de la República, “El desempeño macroeconómico colombiano: series estadísticas (1905-1997) segunda versión, con base en las cifras de los censos”. 2005-2010 DANE, Censo General, Grupo de proyecciones 2007.

Tasa de fecundidad	
Año	Tasa (%)
1951	7,04%
1964	6,24%
1973	4,60%
1985	3,40%
1993	3,15%
2005	2,48%



Fuente: 1951-1985 Urrutia, Miguel. “Política social: prioridad de la década del noventa”, UMACRO-DNP. 1993-2005 DANE Censo General. Tasa de fecundidad: Cantidad de hijos por cada mujer.

Esperanza de vida al nacer	
Año	Número de años
1900	28,5
1910	30,5
1920	33,0
1930	36,1
1940	40,2
1950	48,9
1960	58,2
2006	76,0

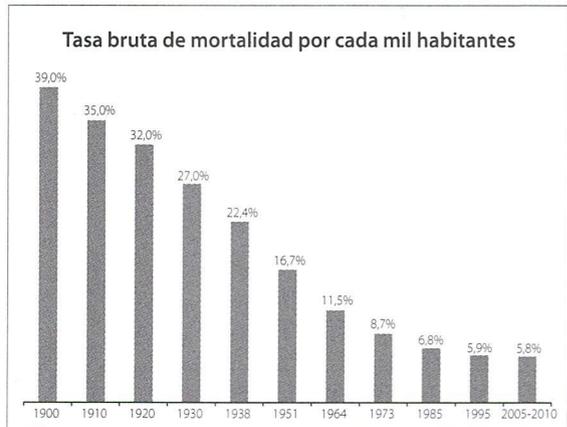


Fuente: 1900-1960 *Nueva Historia Económica de Colombia*, 2006. Censo General 2005.

## ANEXO 1: POBLACIÓN

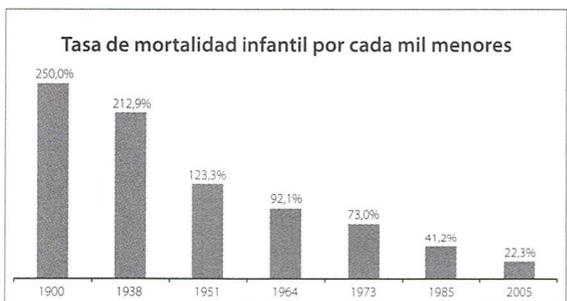
### 1.4. Tasa bruta de mortalidad y tasa de mortalidad infantil

Tasa bruta de mortalidad por cada mil habitantes	
Período	Tasa (%)
1900	39,0%
1910	35,0%
1920	32,0%
1930	27,%
1938	22,4%
1951	16,7%
1964	11,5%
1973	8,7%
1985	6,8%
1995	5,9%
2005-2010	5,8%



Fuente: 1900-1930 Urrutia, Miguel. "Política social: prioridad de la década del noventa", 1938-1985 *Nueva Historia Económica de Colombia*. 1995 Censo General. 2005-2010 Grupo de proyecciones DANE 2007. Tasa de mortalidad: Cantidad de defunciones por cada 1.000 habitantes.

Tasa de mortalidad infantil por cada mil menores	
Año	Tasa (%)
1900	250,0%
1938	212,9%
1951	123,3%
1964	92,1%
1973	73,0%
1985	41,2%
2005	22,3%

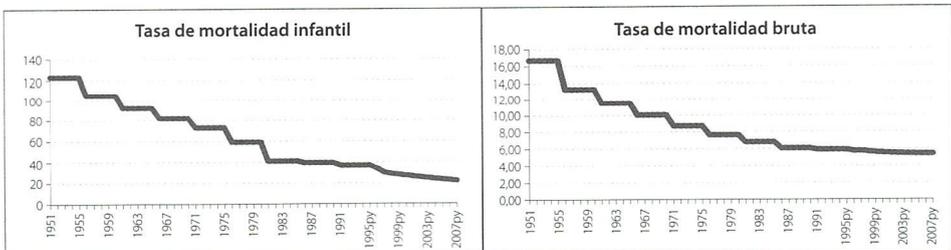


Fuente: Urrutia, Miguel. "Política social: prioridad de la década del noventa", UMACRO-DNP, DANE. Censo General 2005. Tasa de mortalidad infantil: Cantidad de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos.

# ANEXO 1: POBLACIÓN

## 1.5. Tasa bruta de mortalidad y tasa bruta de mortalidad infantil histórica

Tasa bruta de mortalidad y tasa bruta de mortalidad infantil					
Año	Mortalidad bruta*	Mortalidad infantil <sup>o</sup>	Año	Mortalidad bruta*	Mortalidad infantil <sup>o</sup>
1951	16,68	123,17	1980	7,63	59,43
1952	16,68	123,17	1981	6,81	41,16
1953	16,68	123,17	1982	6,81	41,16
1954	16,68	123,17	1983	6,81	41,16
1955	16,68	123,17	1984	6,81	41,16
1956	13,32	105,34	1985	6,81	41,16
1957	13,32	105,34	1986	6,09	39,66
1958	13,32	105,34	1987	6,09	39,66
1959	13,32	105,34	1988	6,09	39,66
1960	13,32	105,34	1989	6,09	39,66
1961	11,48	92,10	1990	6,09	39,66
1962	11,48	92,10	1991	5,91	36,96
1963	11,48	92,10	1992	5,91	36,96
1964	11,48	92,10	1993	5,91	36,96
1965	11,48	92,10	1994py	5,91	36,96
1966	10,06	82,18	1995py	5,91	36,96
1967	10,06	82,18	1996py	5,75	34,25
1968	10,06	82,18	1997py	5,79	30,00
1969	10,06	82,18	1998py	5,68	29,00
1970	10,06	82,18	1999py	5,60	28,10
1971	8,71	73,03	2000py	5,55	27,20
1972	8,71	73,03	2001py	5,51	26,40
1973	8,71	73,03	2002py	5,48	25,60
1974	8,71	73,03	2003py	5,46	24,80
1975	8,71	73,03	2004py	5,44	24,10
1976	7,63	59,43	2005py	5,42	23,30
1977	7,63	59,43	2006py	5,41	22,70
1978	7,63	59,43	2007py	5,41	22,00
1979	7,63	59,43			



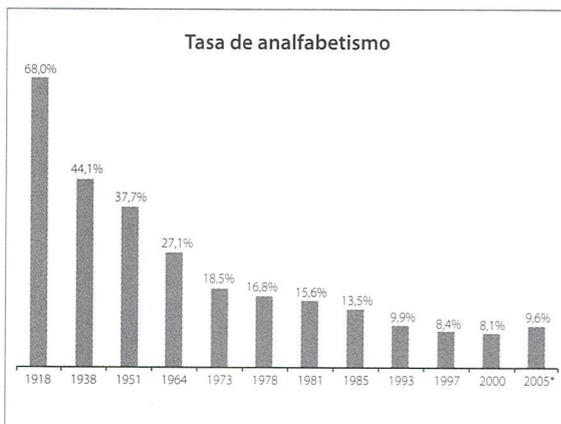
Fuente: 1985-2012 DANE. Proyecciones de población. Actualizado, septiembre de 2002.

<sup>o</sup> Cantidad de defunciones por cada 1.000 menores. \* Cantidad de defunciones por cada 1.000 habitantes.

## ANEXO 1: POBLACIÓN

### 1.6. Tasa de analfabetismo y nivel educativo de personas de quince años y más

Tasa de analfabetismo	
Año	Tasa (%)
1918	68,0%
1938	44,1%
1951	37,7%
1964	27,1%
1973	18,5%
1978	16,8%
1981	15,6%
1985	13,5%
1993	9,9%
1997	8,4%
2000	8,1%
2005*	9,6%



Fuente: 1918-2000 KALMANOVITZ & LÓPEZ. "Instituciones y desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX". \*2005 Cifra Censo General.

Nivel educativo de personas de quince años y más	
Año	Años
1950	3,96
1980	5,92
1986	6,54
2005*	9,63

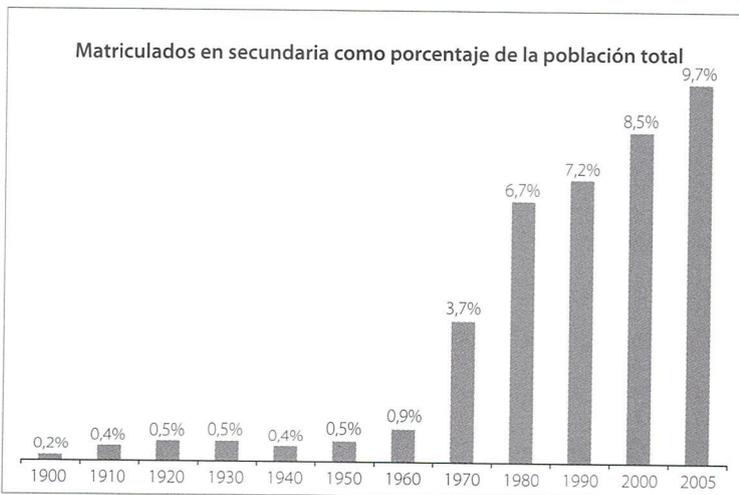
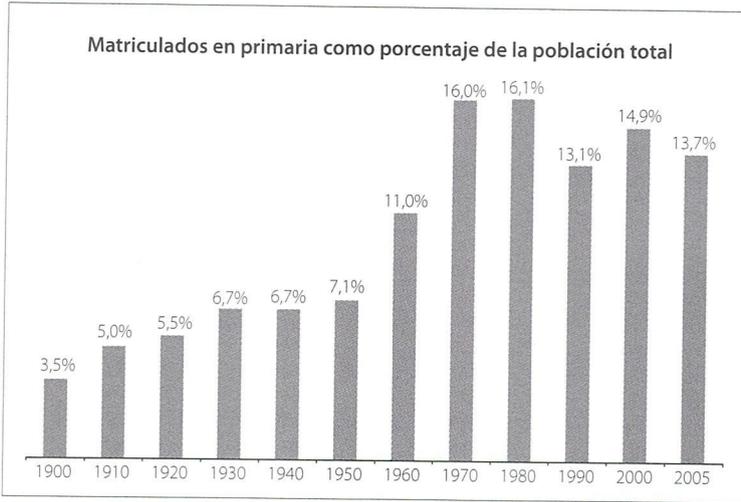


Fuente: 1950-1986 *Nueva Historia de Colombia*, Tomo v *Economía, café, industria*, Editorial Planeta. \*Censo General 2005, años promedio de educación población de veinticuatro años.

## ANEXO 1: POBLACIÓN

1.7. Matriculados en primaria y secundaria  
como porcentaje de la población total

Matriculados en primaria y en secundaria como porcentaje de la población total					
Año	Primaria (%)	Secundaria (%)	Año	Primaria (%)	Secundaria (%)
1900	3,52%	0,15%	1953	8,74%	0,55%
1901	3,65%	0,17%	1954	9,12%	0,57%
1902	3,78%	0,19%	1955	9,53%	0,59%
1903	3,92%	0,21%	1956	9,65%	0,68%
1904	4,06%	0,23%	1957	9,84%	0,77%
1905	4,21%	0,25%	1958	10,31%	0,79%
1906	4,27%	0,28%	1959	10,50%	0,86%
1907	4,34%	0,30%	1960	10,96%	0,91%
1908	4,43%	0,33%	1961	11,26%	0,98%
1909	5,03%	0,36%	1962	11,87%	1,07%
1910	4,99%	0,38%	1963	12,37%	1,19%
1911	5,53%	0,42%	1964	12,66%	1,31%
1912	5,76%	0,46%	1965	12,61%	1,47%
1913	5,39%	0,50%	1966	13,00%	1,73%
1914	5,75%	0,55%	1967	13,64%	1,99%
1915	5,98%	0,61%	1968	14,40%	2,30%
1916	6,24%	0,59%	1969	15,56%	2,62%
1917	6,38%	0,58%	1970	16,01%	3,65%
1918	5,86%	0,56%	1971	16,13%	4,01%
1919	5,34%	0,54%	1972	16,26%	4,41%
1920	5,48%	0,54%	1973	16,33%	4,82%
1921	5,69%	0,53%	1974	16,44%	5,29%
1922	5,86%	0,51%	1975	16,54%	5,80%
1923	5,59%	0,51%	1976	16,28%	5,90%
1924	6,01%	0,50%	1977	16,42%	6,16%
1925	6,12%	0,49%	1978	16,31%	6,33%
1926	6,22%	0,49%	1979	16,22%	6,52%
1927	6,30%	0,48%	1980	16,10%	6,69%
1928	6,58%	0,48%	1981	15,96%	6,69%
1929	6,62%	0,48%	1982	14,57%	6,74%
1930	6,66%	0,47%	1983	14,48%	6,61%
1931	6,70%	0,47%	1984	14,29%	6,73%
1932	6,74%	0,47%	1985	13,70%	6,56%
1933	6,78%	0,47%	1986	13,33%	7,12%
1934	6,82%	0,39%	1987	13,46%	7,15%
1935	6,66%	0,35%	1988	13,36%	7,18%
1936	7,03%	0,38%	1989	13,26%	7,20%
1937	6,69%	0,39%	1990	13,15%	7,21%
1938	7,22%	0,39%	1991	13,13%	7,24%
1939	6,81%	0,39%	1992	12,43%	7,38%
1940	6,66%	0,38%	1993	12,39%	7,53%
1941	7,12%	0,38%	1994	12,28%	7,76%
1942	6,78%	0,38%	1995	12,18%	7,85%
1943	6,95%	0,41%	1996	12,51%	8,44%
1944	6,98%	0,40%	1997	12,53%	8,66%
1945	6,60%	0,35%	1998	12,55%	8,88%
1946	6,76%	0,44%	1999	12,58%	9,12%
1947	6,84%	0,44%	2000	14,87%	8,45%
1948	7,05%	0,39%	2001	14,37%	7,86%
1949	6,91%	0,43%	2002	14,29%	8,51%
1950	7,13%	0,49%	2003	14,21%	8,95%
1951	7,53%	0,55%	2004	13,83%	9,34%
1952	7,82%	0,55%	2005	13,71%	9,71%

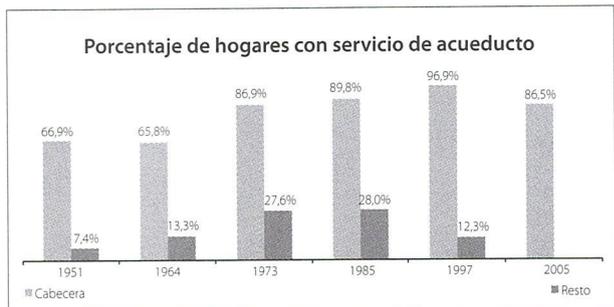


Fuente: 1900-1996 Oxford Latin American Economic History Database. 1996-2005 DANE, Ministerio de Educación Nacional, incluye oficiales y privados, para el caso de educación secundaria incorpora, a su vez, educación media y adultos en secundaria.

## ANEXO 1: POBLACIÓN

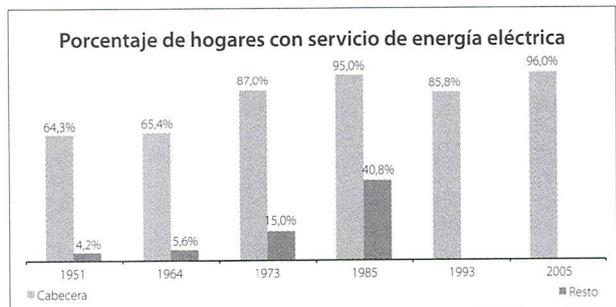
### 1.8. Calidad de vida por disponibilidad de servicios

Porcentaje de hogares con servicio de acueducto		
Año	Cabecera (%)	Resto (%)
1951	66,9%	7,4%
1964	65,8%	13,3%
1973	86,9%	27,6%
1985	89,8%	28,0%
1997	96,9%	12,3%
2005	86,5%	

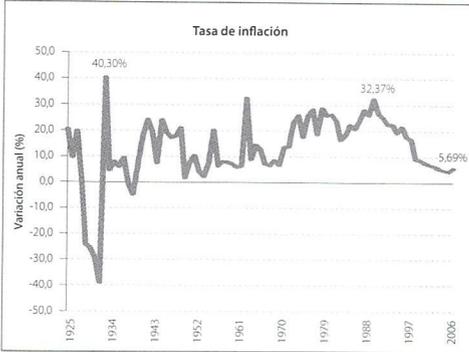


Fuente: 1951-1985 *Nueva Historia Económica de Colombia*. 1997 DANE, Encuesta de Calidad de Vida. 2005 Total nacional, DANE, Censo. Porcentaje de hogares con acueducto público. En las cabeceras, las otras fuentes de agua son más importantes.

Porcentaje de hogares con servicio de energía eléctrica		
Año	Cabecera (%)	Resto (%)
1951	64,3%	4,2%
1964	65,4%	5,6%
1973	87,0%	15,0%
1985	95,0%	40,8%
1993	85,8%	
2005	96,0%	



Fuente: 1951-1985 cabecera y resto: *Nueva Historia Económica de Colombia*. Entre 1993 y 2005 los datos corresponden al total nacional, según las cifras del censo.



## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.1. Evolución histórica de la tasa de inflación

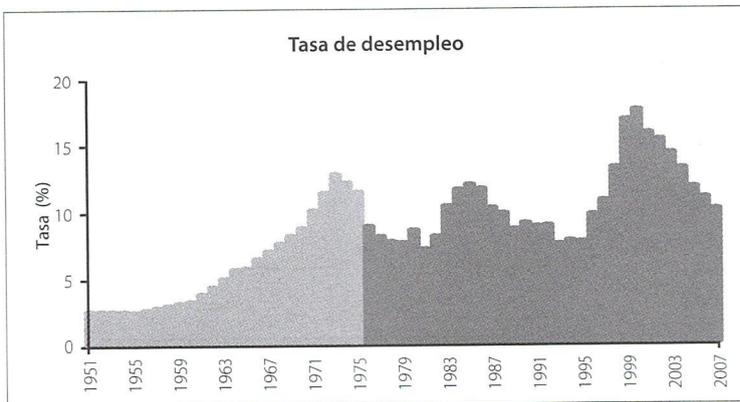
Evolución histórica de la tasa de inflación					
Año	IPC 1970=100	Inflación (%)	Año	IPC 1970=100	Inflación (%)
1925	6	20,54%	1967	81	7,32%
1926	6	9,57%	1968	86	6,55%
1927	7	19,81%	1969	94	8,58%
1928	8	2,04%	1970	100	6,78%
1929	6	-24,07%	1971	114	13,62%
1930	4	-25,56%	1972	130	14,01%
1931	3	-29,63%	1973	160	23,53%
1932	2	-38,96%	1974	202	26,04%
1933	3	40,30%	1975	237	17,70%
1934	3	4,74%	1976	298	25,68%
1935	3	7,91%	1977	383	28,37%
1936	3	5,97%	1978	455	18,77%
1937	3	9,54%	1979	586	28,80%
1938	3	-0,71%	1980	738	25,96%
1939	3	-4,72%	1981	932	26,35%
1940	3	6,89%	1982	1.156	24,03%
1941	4	18,03%	1983	1.349	16,64%
1942	5	24,32%	1984	1.595	18,28%
1943	6	19,46%	1985	1.954	22,45%
1944	6	7,47%	1986	2.363	20,95%
1945	8	24,14%	1987	2.931	24,02%
1946	10	19,36%	1988	3.755	28,12%
1947	11	17,32%	1989	4.735	26,12%
1948	13	17,95%	1990	6.268	32,37%
1949	16	21,10%	1991	7.950	26,82%
1950	16	1,79%	1992	9.948	25,14%
1951	18	7,71%	1993	12.197	22,61%
1952	20	10,42%	1994	14.953	22,60%
1953	20	4,14%	1995	17.864	19,47%
1954	21	2,22%	1996	21.729	21,64%
1955	22	7,80%	1997	25.572	17,68%
1956	27	20,20%	1998	29.843	16,70%
1957	29	6,38%	1999	32.599	9,23%
1958	31	8,10%	2000	35.451	8,75%
1959	33	7,86%	2001	38.163	7,65%
1960	36	7,22%	2002	40.829	6,99%
1961	38	5,87%	2003	43.479	6,49%
1962	40	6,41%	2004	45.869	5,50%
1963	54	32,55%	2005	48.096	4,86%
1964	58	8,91%	2006	50.250	4,48%
1965	67	14,55%	2007	53.111	5,69%
1966	75	12,98%			

Fuente: Unidad de análisis macroeconómico - DNP, *Estadísticas Históricas de Colombia* Tomo I, Tercer Mundo Editores. DANE, Banco de la República.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.2. Tasa de desempleo

Tasa de desempleo					
Año	Porcentaje	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1951	2,92%	1970	10,04%	1989	9,93%
1952	2,90%	1971	11,58%	1990	10,45%
1953	2,90%	1972	13,10%	1991	10,15%
1954	2,90%	1973	14,71%	1992	10,23%
1955	2,81%	1974	13,99%	1993	8,60%
1956	2,99%	1975	13,19%	1994	8,90%
1957	3,18%	1976*	10,20%	1995	8,83%
1958	3,38%	1977	9,30%	1996	11,20%
1959	3,59%	1978	8,85%	1997	12,43%
1960	3,74%	1979	8,75%	1998	15,23%
1961	4,38%	1980	9,84%	1999	19,38%
1962	5,04%	1981	8,19%	2000	20,22%
1963	5,78%	1982	9,31%	2001	18,25%
1964	6,56%	1983	11,93%	2002	17,67%
1965	6,67%	1984	13,38%	2003	16,51%
1966	7,35%	1985	13,83%	2004	15,18%
1967	8,03%	1986	13,45%	2005	13,57%
1968	8,70%	1987	11,78%	2006	12,64%
1969	9,37%	1988	11,33%	2007	11,64%



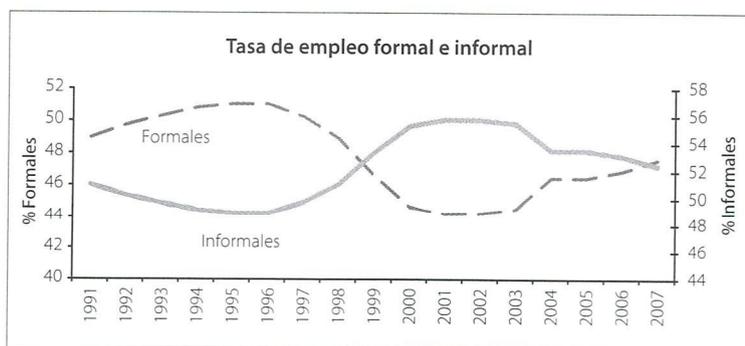
Fuente: 1951-1975 Flórez, Carmen Elisa. "Las transformaciones socio-demográficas en Colombia durante el siglo xx", en *El desempeño macroeconómico colombiano series estadísticas 1905-1997*, segunda versión, Grupo de Estudios de Crecimiento Económico Colombiano, GRECO, Banco de la República 1999. Calculada como la relación entre PEA y desocupados.

\* Nota: 1976-2007 serie empalmada por el Banco de la República, corresponde a la tasa de desempleo promedio anual para las siete ciudades principales.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.3.a. Población ocupada formal e informal en trece áreas metropolitanas

Trabajadores informales (clasificación del DANE que excluye a los patrones o empleadores de las sociedades con menos de diez trabajadores)							
Año	Empleado particular (%)	Empleado doméstico (%)	Cuenta propia (%)	Trabajador familiar sin remuneración (%)	Jornalero o peón (%)	Subtotal informales reclasificados (%)	Formales (%)
1991	15,4%	5,1%	28,1%	2,4%	0,0%	51,0%	49,0%
1992	15,2%	5,1%	27,7%	2,3%	0,0%	50,2%	49,8%
1993	15,0%	5,0%	27,4%	2,3%	0,0%	49,7%	50,3%
1994	14,8%	5,0%	27,1%	2,3%	0,0%	49,2%	50,8%
1995	14,8%	4,9%	27,0%	2,3%	0,0%	49,0%	51,0%
1996	14,8%	4,9%	27,0%	2,3%	0,0%	49,0%	51,0%
1997	15,0%	5,0%	27,4%	2,3%	0,0%	49,7%	50,3%
1998	15,4%	5,1%	28,2%	2,4%	0,0%	51,1%	48,9%
1999	16,1%	5,4%	29,4%	2,5%	0,0%	53,4%	46,6%
2000	16,7%	5,6%	30,5%	2,5%	0,0%	55,3%	44,7%
2001	16,8%	5,6%	30,7%	2,6%	0,0%	55,8%	44,2%
2002	17,3%	6,4%	29,1%	3,0%	0,0%	55,7%	44,3%
2003	17,2%	5,9%	29,4%	3,1%	0,0%	55,5%	44,5%
2004	16,7%	5,8%	28,1%	2,9%	0,0%	53,5%	46,5%
2005	17,2%	5,5%	28,4%	2,4%	0,0%	53,5%	46,5%
2006	17,5%	5,6%	27,5%	2,4%	0,1%	53,1%	46,9%
2007	17,5%	4,7%	27,8%	2,4%	0,1%	52,4%	47,6%



**Fuente:** 1991-2000 serie construida a partir del Anexo C de la serie de estudios de la CEPAL sobre mujer y desarrollo basado en información de las encuestas de hogares del DANE. 2001-2007 Informes especiales de informalidad, DANE.

**Nota 1:** Entre 1991 y 2000 se utiliza la distribución publicada por el DANE en el año 2001 entre los diferentes tipos de empleo informal.

**Nota 2:** Se excluyen de la clasificación de informales del DANE a los patrones o empleadores.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.3.b. Población ocupada formal e informal en trece áreas metropolitanas

Trabajadores informales (clasificación del DANE que incluye como informales a los patrones o empleadores de las empresas con menos de diez trabajadores)					
Año	Trabaja solo (%)	Empresas con dos a cinco personas (%)	Empresas con seis a diez personas (%)	Subtotal informales (%)	Formales (%)
1991	29,3%	20,4%	5,6%	55,4%	44,7%
1992	28,8%	20,1%	5,6%	54,5%	45,5%
1993	28,5%	19,9%	5,5%	53,9%	46,1%
1994	28,2%	19,7%	5,4%	53,4%	46,7%
1995	28,1%	19,6%	5,4%	53,1%	46,9%
1996	28,1%	19,6%	5,4%	53,1%	46,9%
1997	28,5%	19,9%	5,5%	54,0%	46,1%
1998	29,3%	20,4%	5,7%	55,4%	44,6%
1999	30,6%	21,4%	5,9%	57,9%	42,1%
2000	31,7%	22,1%	6,1%	60,0%	40,0%
2001	32,0%	22,3%	6,2%	60,5%	39,5%
2002	30,9%	23,8%	6,6%	61,3%	38,7%
2003	30,7%	23,3%	6,6%	60,6%	39,4%
2004	29,2%	23,0%	6,4%	58,6%	41,4%
2005	29,8%	22,4%	6,5%	58,7%	41,3%
2006	29,0%	22,5%	7,0%	58,5%	41,5%
2007	28,1%	22,0%	6,4%	56,6%	43,4%

Fuente: 1991-2000 serie construida a partir del Anexo C de la serie de estudios de la CEPAL sobre mujer y desarrollo basado en información de las encuestas de hogares del DANE. 2001-2007 Informes especiales de informalidad, DANE.

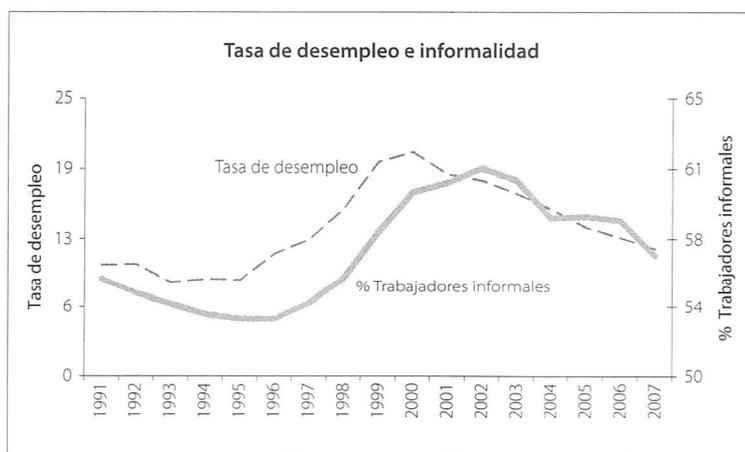
Nota 1: Entre 1991 y 2000 se utiliza la distribución publicada por el DANE en el año 2001 entre los diferentes tipos de empleo informal.

Nota 2: Esta presentación incluye como informales a los patrones o empleadores de las sociedades con menos de diez trabajadores y a causa de esta clasificación difiere del cuadro anterior en promedio en 5 por ciento de los trabajadores.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### Anexo 2.4. Tasa de desempleo e informalidad

Tasa de desempleo e informalidad		
Año	Tasa de desempleo (%)	Trabajadores informales (%)
1991	10,2%	55,4%
1992	10,2%	54,5%
1993	8,6%	53,9%
1994	8,9%	53,4%
1995	8,8%	53,1%
1996	11,2%	53,1%
1997	12,4%	54,0%
1998	15,2%	55,4%
1999	19,4%	57,9%
2000	20,2%	60,0%
2001	18,3%	60,5%
2002	17,7%	61,3%
2003	16,5%	60,6%
2004	15,2%	58,6%
2005	13,6%	58,7%
2006	12,6%	58,5%
2007	11,6%	56,6%



Fuente: DANE.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.5. Trabajadores afiliados a cooperativas de trabajo asociado y a empresas de servicios temporales

Trabajadores afiliados a cooperativas de trabajo asociado y a empresas de servicios temporales						
Año	Cooperativas	Empresas	Total afiliados	Afiliados de la población ocupada (trece principales ciudades)		
				Total (%)	Informal (%)	Formal (%)
2003	193.214	923.990	1.117.204	14%	24%	36%
2004	283.091	834.051	1.117.142	14%	24%	34%
2005	378.933	821.152	1.200.085	15%	25%	35%
2006	452.000	584.578	1.036.578	12%	21%	30%

Fuente: Acoset, Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales, Observatorio del mercado laboral. Urrea Giraldo, Fernando. "La rápida expansión de las cooperativas de trabajo asociado en Colombia...", en *Controversia* No. 188, junio, pp. 117-169, Medellín, CINEP, 2007. La clasificación de formales e informales corresponde a la del DANE, cálculos del autor.

# ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

## 2.6. Evolución del salario mínimo legal

Salario nominal en pesos corrientes					Salario real en precios de 1998				Salario nominal en pesos corrientes					Salario real en precios de 1998					
Vigencia	Decreto	Sector urbano	% Anual	Sector rural	Subsidio transporte	IPC 1998	Sector urbano	Sector rural	Subsidio transporte	Vigencia	Decreto	Sector urbano	% Anual	Sector rural	Subsidio transporte	IPC 1998	Sector urbano	Sector rural	Subsidio transporte
01/01/1950	-	60	-	60	-	0,1	103.672	103.672	-	01/01/1981	3463 dic./80	5.700	27%	5.310	-	3,1	182.438	169.955	-
01/01/1951	-	60	0%	60	-	0,1	101.466	101.466	-	01/01/1982	3687 dic./81	7.410	30%	7.020	-	3,9	191.219	181.155	-
01/01/1952	-	60	0%	60	-	0,1	93.508	93.508	-	01/01/1983	3713 dic./82	9.261	25%	8.775	-	4,5	204.896	194.143	-
01/01/1953	-	60	0%	60	-	0,1	85.159	85.159	-	01/01/1984	3506 dic./83	11.298	22%	10.875	-	5,3	211.326	203.414	-
01/01/1954	-	60	0%	60	-	0,1	80.829	80.829	-	01/07/1984	3506 dic./83 (5)	11.298	0%	11.082	-	5,3	211.326	207.285	-
01/01/1955	-	60	0%	60	-	0,1	82.626	82.626	-	01/01/1985	01 ene./85	13.557	20%	13.557	-	6,5	207.097	207.097	-
01/10/1956	2214 sep./56	135	125%	96	-	0,1	172.178	122.438	-	01/01/1986	3754 dic./85	16.811	24%	16.811	-	7,9	212.328	212.328	-
01/07/1957	2214 sep./56	155	15%	110	-	0,1	164.029	116.108	-	01/01/1987	3732 dic./86	20.510	22%	20.510	-	9,8	208.864	208.864	-
01/01/1958	2214 sep./56	155	0%	110	-	0,1	151.920	107.537	-	01/01/1988	2545 dic./87	25.637	25%	25.637	-	12,6	203.770	203.770	-
01/01/1959	2214 sep./56	155	0%	110	-	0,1	140.924	99.753	-	01/01/1989	2662 dic./88	32.570	27%	32.570	-	15,9	205.259	205.259	-
01/05/1960	1090 abr./60	198	27%	132	-	0,1	167.188	111.459	-	01/01/1990	3000 dic./89	41.025	26%	41.025	3.798	21,0	195.323	195.323	18.082
01/01/1961	2834 nov./61	219	11%	153	-	0,1	174.920	122.205	-	01/01/1991	3074 dic./90	51.720	26%	51.720	4.787	26,6	194.160	194.160	17.971
01/08/1962	1828 jul./62	300	37%	210	-	0,1	225.454	157.818	-	01/01/1992	2867 dic./91	65.190	26%	65.190	6.033	33,3	195.571	195.571	18.099
01/01/1963	240 feb./63	420	40%	270	-	0,2	235.758	151.559	-	01/01/1993	2061 dic./92	81.510	25%	81.510	7.542	40,9	199.441	199.441	18.454
01/08/1969	1233 jul./69	519	24%	300	-	0,3	167.277	96.692	-	01/01/1994	2548 dic./93	98.700	21%	98.700	8.705	50,1	196.990	196.990	17.374
01/08/1970	1233 jul./69	519	0%	300	-	0,3	156.977	90.738	-	01/01/1995	2872 dic./94	118.934	21%	118.934	10.815	59,9	198.691	198.691	18.068
01/08/1971	1233 jul./69	519	0%	300	-	0,4	137.564	79.517	-	01/01/1996	2310 dic./95	142.126	19%	142.126	13.567	72,8	195.198	195.198	18.633
13/04/1972	577 abr./72	660	27%	390	-	0,4	153.453	90.677	-	01/01/1997	2334 dic./96	172.005	21%	172.005	17.250	85,7	200.735	200.735	20.131
13/04/1973	577 abr./72	660	0%	390	-	0,5	123.581	73.025	-	01/01/1998	3106 dic./97	203.826	19%	203.826	20.700	100,0	203.826	203.826	20.700
01/01/1974	2680 dic./73	900	36%	690	-	0,7	133.328	102.218	-	01/01/1999	2560 dic./98	236.438	16%	236.438	24.012	109,2	216.459	216.459	21.983
08/11/1974	2394 nov./74	1.200	33%	1.020	-	0,7	177.771	151.106	-	01/01/2000	2647 dic./99	260.100	10%	260.100	26.413	118,8	218.958	218.958	22.235
08/11/1975	2394 nov./74	1.200	0%	1.020	-	0,8	150.932	128.292	-	01/01/2001	2580 dic./00	286.000	10%	286.000	30.000	127,9	223.665	223.665	23.461
30/07/1976	1623 jul./76	1.560	30%	1.320	-	1,0	156.005	132.004	-	01/01/2002	2910 dic./01	309.000	8%	309.000	34.000	136,8	225.861	225.861	24.852
01/01/1977	1623 jul./76	1.770	13%	1.500	-	1,3	137.489	116.516	-	01/01/2003	3232 dic./02	332.000	7%	332.000	37.500	145,7	227.881	227.881	25.740
01/08/1977	1623 jul./76	1.860	5%	1.590	-	1,3	144.840	123.507	-	01/01/2004	3770 dic./03	358.000	8%	358.000	41.600	153,7	232.922	232.922	27.066
01/11/1977	2371 oct./77	2.340	26%	2.010	-	1,3	181.765	156.132	-	01/01/2005	4360 dic./04	381.500	7%	381.500	44.500	161,2	236.717	236.717	27.612
01/05/1978	2371 oct./77	2.580	10%	2.205	-	1,5	169.275	144.671	-	01/01/2006	4686 dic./05	408.000	7%	408.000	47.700	168,4	242.309	242.309	28.329
01/01/1979	2381 dic./78	3.450	34%	3.150	-	2,0	175.729	160.448	-	01/01/2007	4580 dic./06	433.700	6%	433.700	50.800	178,0	243.695	243.695	28.544
01/01/1980	3189 dic./79	4.500	30%	4.200	-	2,5	181.982	169.850	-										

Fuente: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social.

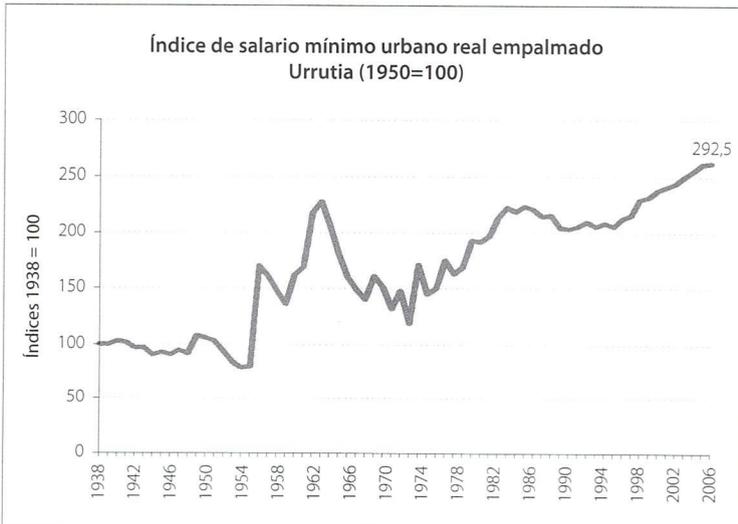
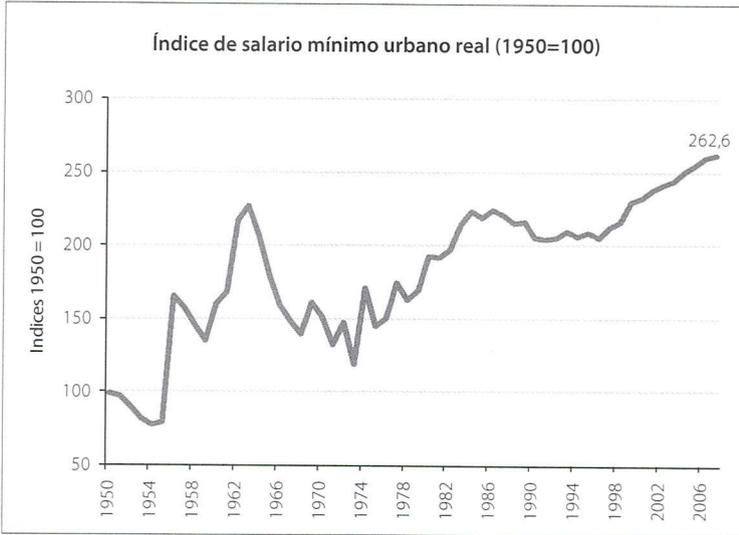
Notas: El Decreto 1156 de abril de 1955 crea las comisiones paritarias de patronos y trabajadores para la fijación de salarios mínimos y señala su organización. El Decreto 2837 de 1960 organiza el Consejo Nacional de Salarios creado por la Ley 187 de 1959. Los decretos anteriores a 1969 fijaban salarios discriminándolos en zona rural y urbana. Según el Decreto 3506 de 1983 se unificó el SML para los sectores urbano y rural.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.7. Índices de salarios

Índices de salarios											
Año	Índice de precios al consumidor	Salario mínimo urbano más subsidio de transporte	Índice de salario real de obreros en Bogotá de Miguel Urrutia	Salario mínimo urbano real	Salario mínimo urbano real empalmado Urrutia	Año	Índice de precios al consumidor	Salario mínimo urbano más subsidio de transporte	Índice de salario real de obreros en Bogotá de Miguel Urrutia	Salario mínimo urbano real	Salario mínimo urbano real empalmado Urrutia
	1950 = 100	1950 = 100		1950 = 100	1938 = 100		1950 = 100	1950 = 100		1950 = 100	1938 = 100
1938			114		100,0	1973	923	1.100	-	119,2	132,8
1939			114		100,0	1974	1.166	2.000	-	171,5	191,0
1940			118		103,5	1975	1.374	2.000	-	145,6	162,2
1941			117		102,6	1976	1.728	2.600	-	150,5	167,6
1942			112		98,2	1977	2.224	3.900	-	175,3	195,3
1943			113		99,1	1978	2.634	4.300	-	163,3	181,9
1944			106		93,0	1979	3.392	5.750	-	169,5	188,8
1945			109		95,6	1980	4.273	8.250	-	193,1	215,1
1946			107		93,9	1981	5.398	10.375	-	192,2	214,1
1947			112		98,2	1982	6.696	13.225	-	197,5	220,0
1948			109		95,6	1983	7.810	16.785	-	214,9	239,4
1949			129		113,2	1984	9.238	20.667	-	223,7	249,2
1950	100	100	127	100,0	111,4	1985	11.311	24.845	-	219,7	244,7
1951	102	100	-	97,9	109,0	1986	13.681	30.769	-	224,9	250,6
1952	111	100	-	90,2	100,5	1987	16.967	37.517	-	221,1	246,3
1953	122	100	-	82,1	91,5	1988	21.739	46.812	-	215,3	239,9
1954	128	100	-	78,0	86,9	1989	27.417	59.387	-	216,6	241,3
1955	125	100	-	79,7	88,8	1990	36.292	74.705	-	205,8	229,3
1956	135	225	-	166,1	185,0	1991	46.026	94.178	-	204,6	228,0
1957	164	259	-	158,2	176,3	1992	57.595	118.705	-	206,1	229,6
1958	177	259	-	146,5	163,3	1993	70.616	148.420	-	210,2	234,1
1959	191	259	-	135,9	151,4	1994	86.573	179.008	-	206,8	230,4
1960	205	330	-	161,3	179,7	1995	103.427	216.248	-	209,1	232,9
1961	216	365	-	168,7	188,0	1996	125.807	259.488	-	206,3	229,8
1962	230	500	-	217,5	242,3	1997	148.056	315.425	-	213,0	237,3
1963	308	700	-	227,4	253,3	1998	172.786	374.210	-	216,6	241,3
1964	337	700	-	207,4	231,1	1999	188.734	434.083	-	230,0	256,2
1965	387	700	-	181,1	201,7	2000	205.253	477.522	-	232,7	259,2
1966	437	700	-	160,3	178,5	2001	220.942	526.667	-	238,4	265,6
1967	469	700	-	149,4	166,4	2002	236.389	571.667	-	241,8	269,4
1968	499	700	-	140,2	156,2	2003	251.732	615.833	-	244,6	272,5
1969	536	865	-	161,4	179,8	2004	265.572	666.000	-	250,8	279,4
1970	571	865	-	151,4	168,7	2005	278.467	710.000	-	255,0	284,0
1971	652	865	-	132,7	147,8	2006	290.938	759.500	-	261,1	290,8
1972	743	1.100	-	148,0	164,9	2007	307.504	807.500	-	262,6	292,5

Fuente: Urrutia, Miguel. 1969. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Ediciones Universidad de los Andes, Ministerio de la Protección Social, Banco de la República, cálculos del autor.

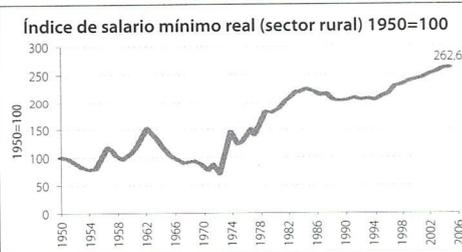


Fuente: Urrutia, Miguel. 1969. *Historia del sindicalismo en Colombia*, Ediciones Universidad de los Andes, Ministerio de la Protección Social, Banco de la República, cálculos del autor.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.8.a. Índices de salarios reales 1950=100

Salario mínimo					
Año	Sector urbano	Sector rural	Año	Sector urbano	Sector rural
1950	100,0	100,0	1979	169,5	154,8
1951	97,9	97,9	1980	193,1	181,4
1952	90,2	90,2	1981	192,2	180,1
1953	82,1	82,1	1982	197,5	187,8
1954	78,0	78,0	1983	214,9	204,6
1955	79,7	79,7	1984	223,7	219,8
1956	166,1	118,1	1985	219,7	219,7
1957	158,2	112,0	1986	224,9	224,9
1958	146,5	103,7	1987	221,1	221,1
1959	135,9	96,2	1988	215,3	215,3
1960	161,3	107,5	1989	216,6	216,6
1961	168,7	117,9	1990	205,8	205,8
1962	217,5	152,2	1991	204,6	204,6
1963	227,4	146,2	1992	206,1	206,1
1964	207,4	133,3	1993	210,2	210,2
1965	181,1	116,4	1994	206,8	206,8
1966	160,3	103,0	1995	209,1	209,1
1967	149,4	96,0	1996	206,3	206,3
1968	140,2	90,1	1997	213,0	213,0
1969	161,4	93,3	1998	216,6	216,6
1970	151,4	87,5	1999	230,0	230,0
1971	132,7	76,7	2000	232,7	232,7
1972	148,0	87,5	2001	238,4	238,4
1973	119,2	70,4	2002	241,8	241,8
1974	171,5	145,8	2003	244,6	244,6
1975	145,6	123,7	2004	250,8	250,8
1976	150,5	127,3	2005	255,0	255,0
1977	175,3	150,6	2006	261,1	261,1
1978	163,3	139,5	2007	262,6	262,6

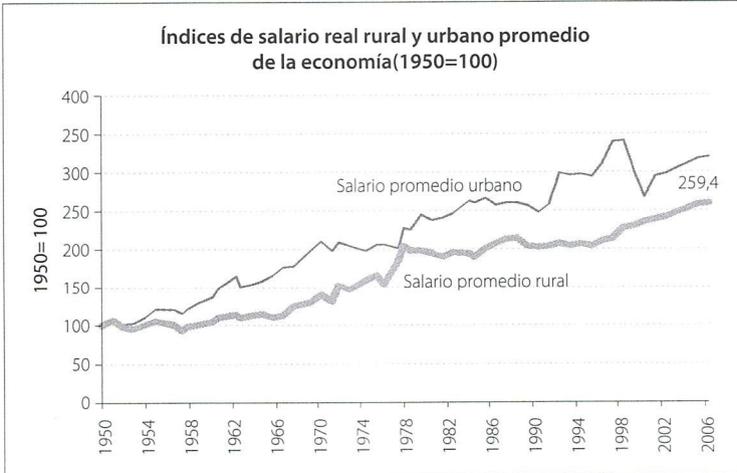
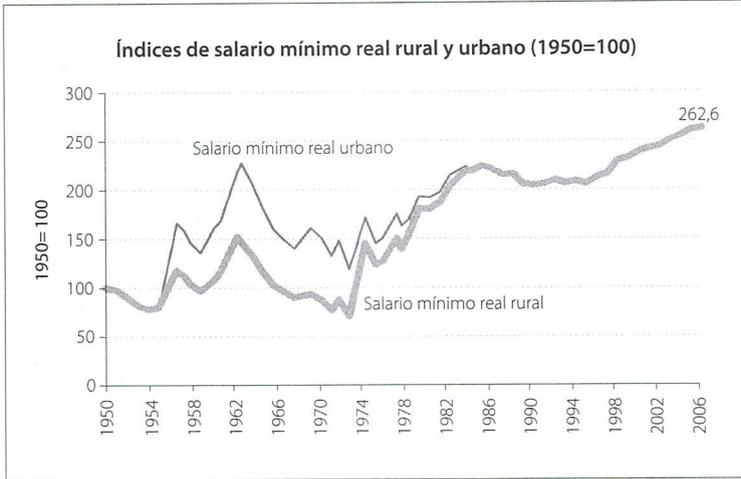


Fuente: Salario mínimo rural y urbano: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social, salario mínimo estadísticas históricas, cálculos del autor.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.8.b. Índices de salarios reales 1950=100

Índices de salarios reales 1950=100									
Año	Salario mínimo		Promedio economía		Año	Salario mínimo		Promedio economía	
	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural		Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural
1950	100,0	100,0	100,0	100,0	1979	169,5	154,8	225,4	197,7
1951	97,9	97,9	106,3	107,2	1980	193,1	181,4	244,9	197,8
1952	90,2	90,2	101,9	97,5	1981	192,2	180,1	237,5	194,6
1953	82,1	82,1	103,4	96,0	1982	197,5	187,8	240,6	189,8
1954	78,0	78,0	110,8	100,6	1984	223,7	219,8	262,7	194,1
1955	79,7	79,7	121,6	106,1	1985	219,7	219,7	260,5	190,1
1956	166,1	118,1	120,9	100,9	1986	224,9	224,9	266,4	200,2
1957	158,2	112	115,7	93,3	1987	221,1	221,1	257,4	207,4
1958	146,5	103,7	121,5	98,2	1988	215,3	215,3	260,5	212,7
1959	135,9	96,2	129,2	100,7	1989	216,6	216,6	260,6	214,0
1960	161,3	107,5	137,2	104,4	1990	205,8	205,8	256,8	203,4
1961	168,7	117,9	149,3	110,5	1991	204,6	204,6	248,1	202,1
1962	217,5	152,2	164,8	114,0	1992	206,1	206,1	257,9	203,6
1963	227,4	146,2	150,8	109,5	1993	210,2	210,2	298,6	207,6
1964	207,4	133,3	153,6	112,5	1994	206,8	206,8	296,1	204,3
1965	181,1	116,4	158,1	114,4	1995	209,1	209,1	297,4	206,6
1966	160,3	103,0	165,4	110,5	1996	206,3	206,3	294,0	203,8
1967	149,4	96,0	176,2	112,8	1997	213,0	213,0	310,6	210,5
1968	140,2	90,1	177,5	124,7	1998	216,6	216,6	339,2	214,0
1969	161,4	93,3	197,6	129,5	1999	230,0	230,0	340,5	227,2
1970	151,4	87,5	210,4	139,5	2000	232,7	232,7	299,6	229,8
1971	132,7	76,7	197,6	130,6	2001	238,4	238,4	267,8	235,5
1972	148,0	87,5	209,0	152,4	2002	241,8	241,8	294,6	238,9
1973	119,2	70,4	203,9	146,7	2003	244,6	244,6	297,7	241,7
1974	171,5	145,8	198,0	159,2	2004	250,8	250,8	305,1	247,8
1975	145,6	123,7	205,9	165,4	2005	255,0	255,0	310,2	251,9
1976	150,5	127,3	205,7	153,8	2006	261,1	261,1	317,6	257,9
1977	175,3	150,6	200,6	183,9	2007	262,6	262,6	319,5	259,4
1978	163,3	139,5	227,3	204,2					



Fuente: Salario mínimo rural y urbano: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social, salario mínimo estadísticas históricas, cálculos del autor.

**Salario promedio sector urbano:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. "Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007". Se supuso que el salario del sector urbano crecía conforme lo hacía el ajuste nominal del salario mínimo.

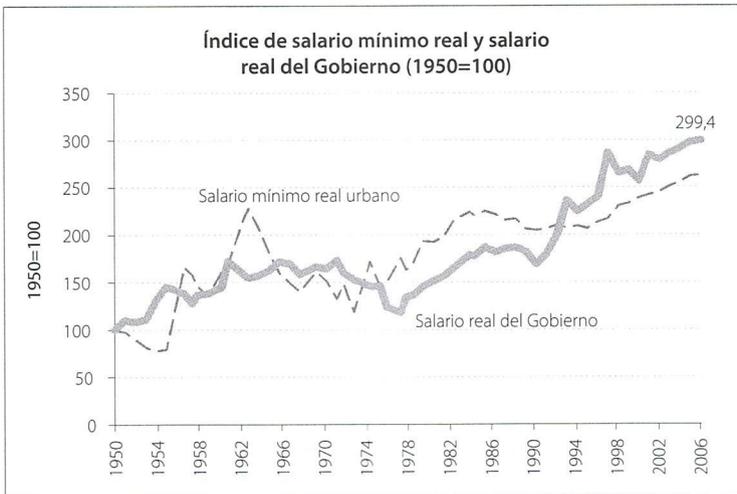
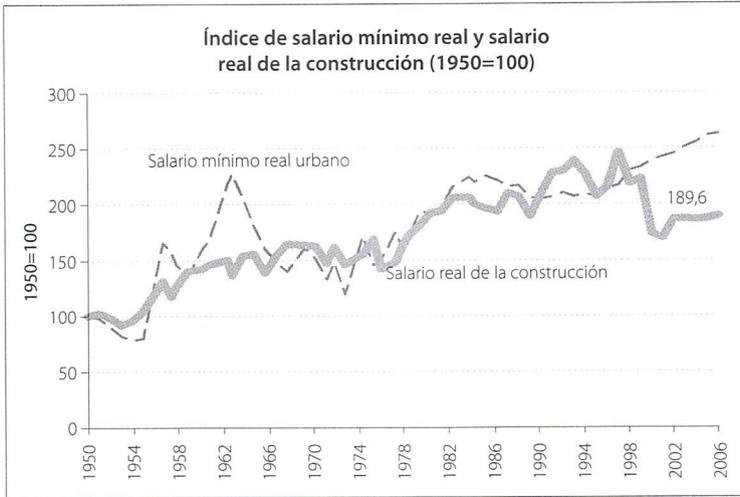
**Salario sector rural:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1988. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1988 en adelante según el crecimiento del salario mínimo rural.



## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.8.c. Índices de salarios reales 1950=100

Índices de salarios reales 1950=100									
Año	Salario mínimo	Promedio de la economía			Año	Salario mínimo	Promedio de la economía		
	Sector urbano	Manufactura	Construcción	Gobierno		Sector urbano	Manufactura	Construcción	Gobierno
1950	100	100,0	100,0	100,0	1979	169,5	303,0	172,0	136,3
1951	97,9	110,8	102,3	110,4	1980	193,1	310,6	181,2	145,7
1952	90,2	115,5	98,7	108,4	1981	192,2	324,2	192,3	151,5
1953	82,1	134,8	91,7	111,0	1982	197,5	351,0	194,1	156,4
1954	78,0	145,4	95,4	130,9	1983	214,9	375,6	205,9	165,0
1955	79,7	169,0	104,3	145,5	1984	223,7	402,4	205,9	178,9
1956	166,1	168,9	131,2	137,9	1985	219,7	404,5	199,8	177,7
1957	158,2	167,3	117,3	127,7	1986	224,9	405,3	196,6	186,8
1958	146,5	182,1	126,6	136,5	1987	221,1	395,7	193,3	181,3
1959	135,9	186,2	140,6	138,2	1988	215,3	390,8	209,8	185,3
1960	161,3	201,2	142,9	144,7	1989	216,6	396,4	206,7	186,2
1961	168,7	216,0	146,5	172,2	1990	205,8	382,9	189,6	182,5
1962	217,5	238,9	150,9	158,2	1991	204,6	386,9	209,1	169,0
1963	227,4	236,9	136,6	154,7	1992	206,1	400,0	227,9	179,5
1964	207,4	253,8	154,1	157,1	1993	210,2	452,9	229,9	199,5
1965	181,1	246,3	156,1	162,7	1994	206,8	408,8	238,8	235,8
1966	160,3	252,2	139,0	171,6	1995	209,1	443,7	226,6	224,3
1967	149,4	274,1	154,0	169,8	1996	206,3	405,9	206,7	231,9
1968	140,2	277,7	165,1	158,7	1997	213,0	451,7	215,4	240,1
1969	161,4	282,8	163,9	166,4	1998	216,6	491,3	246,4	286,2
1970	151,4	310,0	163,3	164,4	1999	230,0	455,9	218,2	265,0
1971	132,7	299,1	147,6	172,9	2000	232,7	410,6	222,8	268,0
1972	148,0	298,4	161,9	159,4	2001	238,4	381,6	173,6	256,5
1973	119,2	268,2	146,2	152,9	2002	241,8	385,1	170,0	284,4
1974	171,5	260,6	155,4	145,7	2003	244,6	459,2	186,7	278,9
1975	145,6	273,5	168,9	145,9	2004	250,8	466,8	186,8	285,9
1976	150,5	275,2	142,0	123,3	2005	255,0	473,2	186,2	290,7
1977	175,3	271,6	148,7	118,2	2006	261,1	489,6	187,1	297,6
1978	163,3	310,3	161,2	134,2	2007	262,6	489,1	189,6	299,4



**Fuente:** Salario mínimo urbano: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social, salario mínimo estadísticas históricas.

**Salario manufactura:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University, quien usó los salarios de las industrias con más de diez trabajadores de la Encuesta Anual Manufacturera. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007 se utilizó la información de los índices de salarios reales de la muestra, mensual manufacturera realizada por el DANE.

**Salario construcción:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University, esta serie corresponde al promedio de los salarios de los maestros y albañiles para diez ciudades. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007 se utilizaron los índices de costos de la construcción pesadas publicados por el DANE, relacionados con el grupo mano de obra.

**Salario sector Gobierno:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007 se supuso que el crecimiento de éstos es equivalente al del salario mínimo urbano.



## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.8.d. Índices de salarios reales 1950=100

Índices de salarios reales 1950=100					
Año	Salario mínimo	Promedio de la economía	Año	Salario mínimo	Promedio de la economía
	Sector urbano	Informal / Comercio		Sector urbano	Informal / Comercio
1950	100,0	100,0	1979	169,5	184,1
1951	97,9	105,4	1980	193,1	196,2
1952	90,2	100,3	1981	192,2	187,0
1953	82,1	100,9	1982	197,5	188,8
1954	78,0	107,3	1983	214,9	176,3
1955	79,7	116,7	1984	223,7	194,4
1956	166,1	116,0	1985	219,7	199,2
1957	158,2	112,3	1986	224,9	215,9
1958	146,5	115,0	1987	221,1	229,0
1959	135,9	120,8	1988	215,3	212,2
1960	161,3	124,7	1989	216,6	208,9
1961	168,7	127,4	1990	205,8	217,8
1962	217,5	141,0	1991	204,6	207,3
1963	227,4	109,6	1992	206,1	221,7
1964	207,4	106,3	1993	210,2	263,6
1965	181,1	97,3	1994	206,8	245,5
1966	160,3	99,5	1995	209,1	260,3
1967	149,4	117,2	1996	206,3	212,7
1968	140,2	112,2	1997	213,0	235,8
1969	161,4	145,5	1998	216,6	222,9
1970	151,4	145,1	1999	230,0	212,3
1971	132,7	143,8	2000	232,7	184,6
1972	148,0	135,6	2001	238,4	173,6
1973	119,2	148,1	2002	241,8	189,3
1974	171,5	151,4	2003	244,6	200,6
1975	145,6	150,5	2004	250,8	221,5
1976	150,5	152,0	2005	255,0	222,0
1977	175,3	156,5	2006	261,1	236,4
1978	163,3	203,0	2007	262,6	241,7

**Fuente:** Salario mínimo urbano: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social, salario mínimo estadísticas históricas.

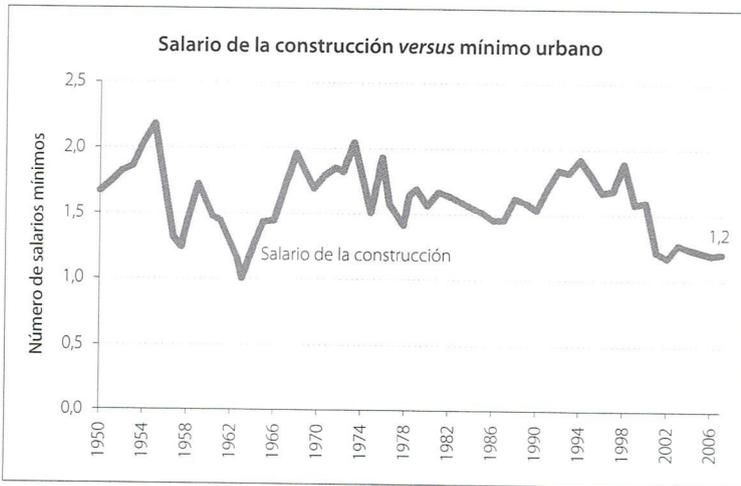
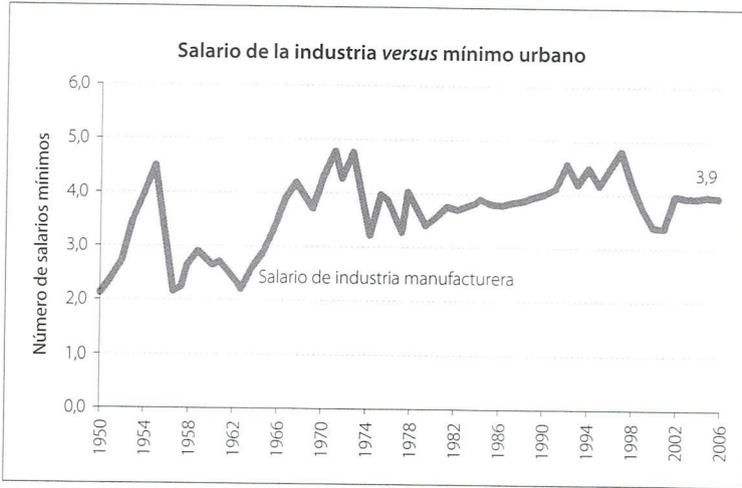
**Salario sector informal:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica, y se utilizó la serie de comercio. 2004-2007 se utilizó el índice de salarios reales del comercio construido por el DANE.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.9.a. Relaciones entre los salarios sectoriales y el mínimo urbano



Relaciones entre los salarios sectoriales y el mínimo urbano							
Año	Promedio economía			Año	Promedio economía		
	Sector urbano	Industria manufactura	Construcción		Sector urbano	Industria manufactura	Construcción
1950	1,6	2,1	1,7	1979	2,2	3,8	1,7
1951	1,8	2,4	1,7	1980	2,1	3,4	1,6
1952	1,9	2,7	1,8	1981	2,0	3,6	1,7
1953	2,1	3,5	1,9	1982	2,0	3,8	1,6
1954	2,3	4,0	2,0	1983	1,9	3,7	1,6
1955	2,5	4,5	2,2	1984	1,9	3,8	1,5
1956	1,2	2,2	1,3	1985	2,0	3,9	1,5
1957	1,2	2,2	1,2	1986	1,9	3,8	1,5
1958	1,4	2,6	1,4	1987	1,9	3,8	1,5
1959	1,6	2,9	1,7	1988	2,0	3,8	1,6
1960	1,4	2,6	1,5	1989	2,0	3,9	1,6
1961	1,5	2,7	1,4	1990	2,1	3,9	1,5
1962	1,2	2,3	1,2	1991	2,0	4,0	1,7
1963	1,1	2,2	1,0	1992	2,1	4,1	1,8
1964	1,2	2,6	1,2	1993	2,3	4,6	1,8
1965	1,4	2,9	1,4	1994	2,4	4,2	1,9
1966	1,7	3,3	1,4	1995	2,3	4,5	1,8
1967	1,9	3,9	1,7	1996	2,3	4,2	1,7
1968	2,1	4,2	2,0	1997	2,4	4,5	1,7
1969	2,0	3,7	1,7	1998	2,6	4,8	1,9
1970	2,3	4,3	1,8	1999	2,4	4,2	1,6
1971	2,4	4,8	1,9	2000	2,1	3,7	1,6
1972	2,3	4,3	1,8	2001	1,8	3,4	1,2
1973	2,8	4,8	2,0	2002	2,0	3,4	1,2
1974	1,9	3,2	1,5	2003	2,0	4,0	1,3
1975	2,3	4,0	1,9	2004	2,0	3,9	1,2
1976	2,2	3,9	1,6	2005	2,0	3,9	1,2
1977	1,9	3,3	1,4	2006	2,0	4,0	1,2
1978	2,3	4,0	1,6	2007	2,0	3,9	1,2



Fuente: Salario mínimo urbano: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social, salario mínimo estadísticas históricas.

**Salario sector urbano:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007 se supuso que el salario del sector urbano crecía conforme lo hacía el ajuste nominal del salario mínimo.

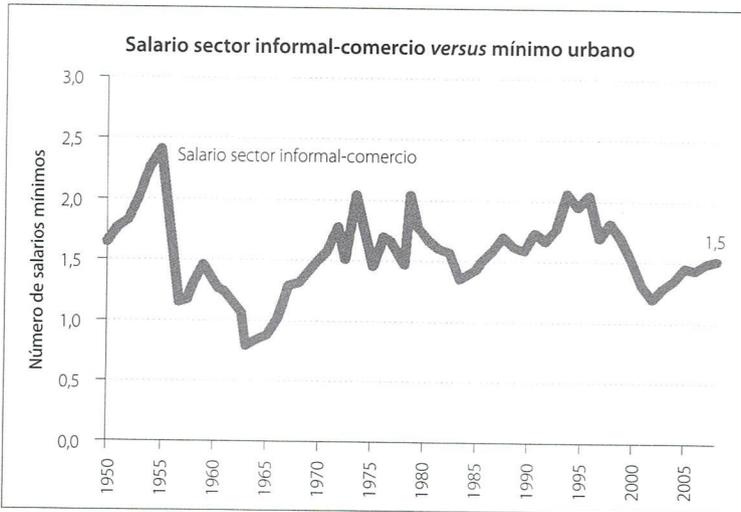
**Salario de la industria:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University quien usó los salarios de las industrias con más de diez trabajadores de la Encuesta Anual Manufacturera. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007 se utilizó la información de los índices de salarios reales de la muestra mensual manufacturera realizada por el DANE.

**Salario construcción:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University, esta serie corresponde al promedio de los salarios de los maestros y albañiles para diez ciudades. 1986-2003: DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007 se utilizaron los índices de costos de la construcción pesadas publicados por el DANE, relacionados con el grupo mano de obra.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

### 2.9.b. Relaciones entre los salarios sectoriales y el mínimo urbano

Relaciones entre los salarios sectoriales y el mínimo urbano					
Año	Gobierno	Informal / Comercio	Año	Gobierno	Informal / Comercio
1950	4,0	1,6	1979	3,2	1,8
1951	4,5	1,8	1980	3,0	1,7
1952	4,8	1,8	1981	3,1	1,6
1953	5,4	2,0	1982	3,2	1,6
1954	6,7	2,3	1983	3,1	1,3
1955	7,3	2,4	1984	3,2	1,4
1956	3,3	1,1	1985	3,2	1,5
1957	3,2	1,2	1986	3,3	1,6
1958	3,7	1,3	1987	3,3	1,7
1959	4,1	1,5	1988	3,4	1,6
1960	3,6	1,3	1989	3,4	1,6
1961	4,1	1,2	1990	3,5	1,7
1962	2,9	1,1	1991	3,3	1,7
1963	2,7	0,8	1992	3,5	1,8
1964	3,0	0,8	1993	3,8	2,1
1965	3,6	0,9	1994	4,5	2,0
1966	4,3	1,0	1995	4,3	2,0
1967	4,5	1,3	1996	4,5	1,7
1968	4,5	1,3	1997	4,5	1,8
1969	4,1	1,5	1998	5,3	1,7
1970	4,3	1,6	1999	4,6	1,5
1971	5,2	1,8	2000	4,6	1,3
1972	4,3	1,5	2001	4,3	1,2
1973	5,1	2,0	2002	4,7	1,3
1974	3,4	1,5	2003	4,5	1,3
1975	4,0	1,7	2004	4,5	1,5
1976	3,3	1,7	2005	4,5	1,4
1977	2,7	1,5	2006	4,5	1,5
1978	3,3	2,0	2007	4,5	1,5



Fuente: Salario mínimo urbano: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1997, Ministerio de la Protección Social, salario mínimo estadísticas históricas.

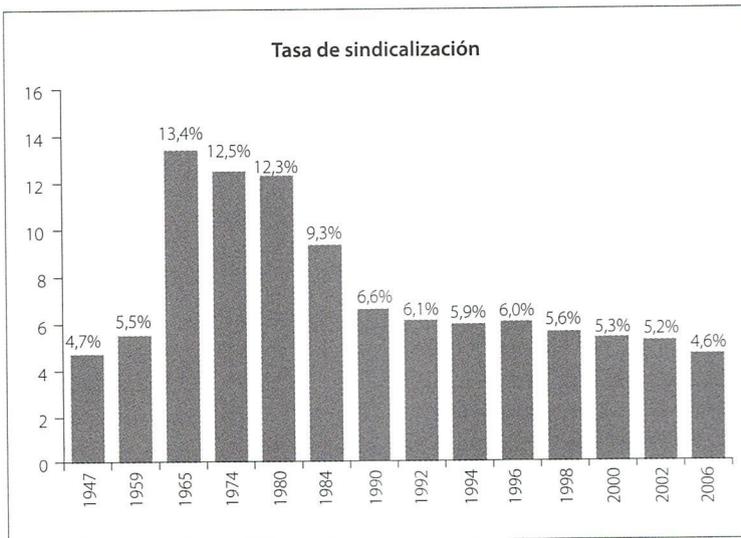
**Salario sector Gobierno:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. "Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica. 2004-2007" se supuso que el crecimiento de estos es equivalente al del salario mínimo urbano.

**Salario sector informal:** Corresponde a la serie empalmada utilizando los datos que se enuncian a continuación según el período 1950-1986. Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988" Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1986-2003 DANE, Encuesta Continua de Hogares. Ingresos laborales nominales por ramas de la actividad económica, y se utilizó la serie de comercio. 2004-2007 se utilizó el índice de salarios reales del comercio construido por el DANE.

## ANEXO 2: EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS

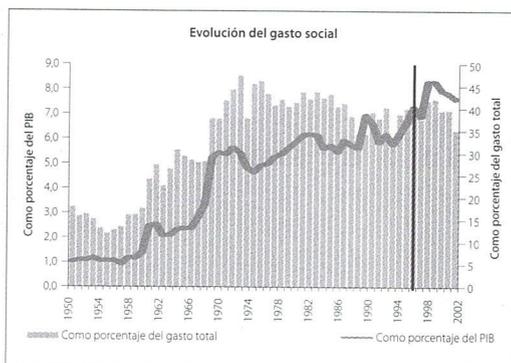
### 2.10. Tasa de sindicalización

Tasa de sindicalización		
Año	Afiliados	Total nacional
		Sindicalización (%)
1947	166.595	4,7%
1959	250.000	5,5%
1965	700.000	13,4%
1974	835.200	12,5%
1980	1.051.000	12,3%
1984	873.400	9,3%
1990	890.096	6,6%
1992	830.518	6,1%
1994	846.842	5,9%
1996	876.005	6,0%
1998	847.834	5,6%
2000	846.857	5,3%
2002	862.297	5,2%
2006	840.047	4,6%



**Tasa de sindicalización:** Calculada como la relación entre afiliados a uniones sindicales y la población ocupada a nivel nacional.

**Fuente:** Escuela Nacional Sindical, Censo Nacional Sindical, Ministerio de la Protección Social.



## ANEXO 3: SEGURIDAD SOCIAL

### 3.1. Evolución del gasto social

Evolución del gasto social											
Año	Gasto social			Gasto total		Año	Gasto social			Gasto total	
	Millones \$	% del PIB	% del total	Millones \$	% del PIB		Millones \$	% del PIB	% del total	Millones \$	% del PIB
1950	82	1,02%	17,79%	459	5,74%	1978	45.405	4,99%	43,08%	105.393	11,59%
1951	100	1,10%	15,72%	634	6,97%	1979	62.604	5,27%	40,53%	154.464	12,99%
1952	106	1,08%	16,15%	657	6,70%	1980	84.815	5,37%	41,79%	202.971	12,85%
1953	128	1,18%	15,06%	852	7,80%	1981	111.597	5,63%	40,28%	277.081	13,97%
1954	137	1,06%	13,04%	1.054	8,12%	1982	145.888	5,84%	41,24%	353.716	14,16%
1955	144	1,07%	11,91%	1.211	8,99%	1983	186.837	6,12%	43,53%	429.220	14,05%
1956	162	1,07%	12,58%	1.289	8,53%	1984	237.787	6,17%	42,01%	565.985	14,68%
1957	166	0,92%	13,43%	1.237	6,83%	1985	304.539	6,13%	43,63%	697.952	14,05%
1958	250	1,19%	16,09%	1.554	7,39%	1986	380.530	5,61%	42,22%	901.388	13,28%
1959	280	1,17%	16,08%	1.742	7,25%	1987	505.237	5,73%	43,01%	1.174.563	13,31%
1960	378	1,39%	17,49%	2.161	7,95%	1988	640.439	5,46%	40,19%	1.593.508	13,58%
1961	765	2,47%	24,01%	3.187	10,31%	1989	897.234	5,93%	41,01%	2.187.877	14,46%
1962	882	2,54%	27,31%	3.232	9,29%	1990	1.159.826	5,73%	38,08%	3.045.891	15,06%
1963	921	2,08%	22,54%	4.084	9,23%	1991	1.465.590	5,61%	34,16%	4.290.440	16,43%
1964	1.151	2,11%	26,38%	4.362	7,98%	1992	2.324.304	6,94%	34,03%	6.830.888	20,38%
1965	1.443	2,33%	30,53%	4.726	7,65%	1993	2.899.158	6,60%	39,02%	7.430.243	16,93%
1966	1.782	2,38%	29,21%	6.100	8,15%	1994	3.942.935	5,84%	37,56%	10.497.682	15,54%
1967	2.003	2,37%	28,34%	7.069	8,37%	1995	5.207.894	6,17%	40,10%	12.988.713	15,38%
1968	2.760	2,82%	27,81%	9.924	10,12%	1996	5.804.745	5,76%	31,81%	18.250.741	18,12%
1969	3.785	3,36%	28,09%	13.473	11,94%	1997*	7.552.252	6,21%	38,56%	19.583.657	16,09%
1970	6.957	5,24%	37,63%	18.488	13,93%	1998	9.338.587	6,65%	39,75%	23.492.007	16,72%
1971	8.461	5,43%	37,51%	22.557	14,47%	1999	10.995.798	7,25%	39,06%	28.153.657	18,58%
1972	10.167	5,36%	41,63%	24.421	12,88%	2000	12.013.581	6,87%	37,41%	32.111.571	18,36%
1973	13.666	5,62%	44,05%	31.020	12,76%	2001	15.597.976	8,27%	41,51%	37.572.964	19,93%
1974	17.455	5,41%	47,17%	37.005	11,48%	2002	16.854.368	8,28%	41,93%	40.193.001	19,76%
1975	19.520	4,82%	37,59%	51.931	12,82%	2003	18.068.572	7,91%	39,30%	45.977.868	20,12%
1976	24.674	4,64%	45,32%	54.447	10,23%	2004	20.067.007	7,79%	39,48%	50.823.002	19,72%
1977	35.265	4,93%	46,02%	76.637	10,70%	2005	21.649.339	7,59%	34,95%	61.942.610	21,71%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

**Nota aclaratoria:** 1950-1996 DNP, "Estadísticas históricas de Colombia", Tomo I, con información de Rodríguez, L. & Numpaque, C. 1996. "Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994", en *Archivos de Macroeconomía* No. 45. Corresponde al gasto público del Gobierno Central en el sector social, conformado por los sectores de salud, educación, trabajo, agricultura y vivienda.

\* **Nota:** 1997-2005 DNP, corresponde a las cifras de gasto social a cargo del sector público, en salud, educación, ICBF, SENA, el Programa de la Red de Apoyo social, entre otros.

## ANEXO 3: SEGURIDAD SOCIAL

### 3.2. Costo de las prestaciones sociales asociado al salario originado por las normas laborales 1900-2007

Costo de prestaciones sociales asociado al salario originado por las normas laborales 1900-2007		
	Costo porcentual adicional por hora 1/	
	De la medida	Acumulado
Eliminación del domingo dentro de la jornada laboral	15,4%	15,4%
Reducción de la jornada laboral de diez (10) a ocho (8) horas diarias	28,8%	44,2%
Quince (15) días de vacaciones al año	6,0%	50,2%
Un (1) mes de cesantías	12,0%	62,3%
Asume el 100% del costo de sus pensionados (Ley 6 de 1945) (Estimado en 5% de la nómina mientras entra a operar el ICSS)	7,2%	69,5%
Asume el 100% de los costos en salud (Ley 6 de 1945) (Estimado en 6% de la nómina mientras entra a operar el ICSS)	8,7%	78,1%
En 1965 el ICSS asume la administración del seguro de accidentes y riesgos laborales (cotización riesgo medio 4,089%) 2/.	5,9%	84,0%
Con el Decreto 3041 de 1966 se ajusta la cotización para pensiones al 6% (3% al empresario, 1,5% al empleado y 1,5% al Estado)	-2,9%	81,1%
Un (1) mes de prima legal (50% en navidad y 50% en junio)	12,0%	93,2%
12% de intereses de cesantías	17,3%	110,5%
Subsidio de transporte 3/.	8,7%	119,1%
2% de aporte parafiscal al SENA	2,9%	122,0%
4% de aportes a cajas de compensación familiar	5,8%	127,8%
1% de aporte parafiscal al ICBF	1,4%	129,2%
2% adicional de aporte parafiscal al ICBF	2,9%	132,1%
Ley 100 de 1993 y modificaciones 12% de aportes para pensión	13,0%	145,1%
Ley 100 de 1993 y modificaciones 8,5% de aportes para salud	3,6%	148,7%

Fuente: Cálculos del autor.

Nota 1/ El costo porcentual adicional por hora se calcula con respecto a un escenario base en el que el trabajador recibe doce millones de pesos por doce meses trabajados cada uno de treinta días de diez horas laborales. En este escenario base el costo por hora trabajada es de \$3.333,33.

Nota 2/ Se define una tabla de cotización por nivel de riesgo. Es similar a la que rige actualmente, con aportes entre 0,348% en riesgo mínimo y 8,7% en riesgo máximo.

Nota 3/ \$55.000 para trabajadores que devenguen dos o menos salarios mínimos.

## ANEXO 3: SEGURIDAD SOCIAL

### 3.3. Beneficio de las prestaciones sociales asociadas al salario originado por las normas laborales 1900-2007

Beneficio de las prestaciones sociales asociadas al salario originado por las normas laborales 1900-2007		
	Ganancia o pérdida de ingreso disponible 1/	
	De la medida	Acumulado
Eliminación del domingo dentro de la jornada laboral	0,0%	0,0%
Reducción de la jornada laboral de diez (10) a ocho (8) horas diarias	0,0%	0,0%
Quince (15) días de vacaciones al año	4,2%	4,2%
Un (1) mes de cesantías	8,3%	12,5%
Con el Decreto 3041 de 1966 se ajusta la cotización para pensiones al 6% (3% al empresario, 1,5% al empleado y 1,5% al Estado)	-1,5%	11,0%
Un (1) mes de prima legal (50% en navidad y 50% en junio)	8,3%	19,3%
12% de intereses de cesantías	12,0%	31,3%
Subsidio de transporte 2/.	6,0%	37,3%
Subsidio familiar 3/.	3,8%	41,1%
Ley 100 de 1993 y modificaciones 4% de aportes para pensión	-2,5%	38,6%
Ley 100 de 1993 y modificaciones 4% de aportes para salud	-4,0%	34,6%

Fuente: Cálculos del autor.

Nota 1/ La ganancia porcentual adicional de ingreso disponible se calcula con respecto a un escenario base en el que el trabajador recibe doce millones de pesos por doce meses trabajados cada uno de treinta días de diez horas laborales.

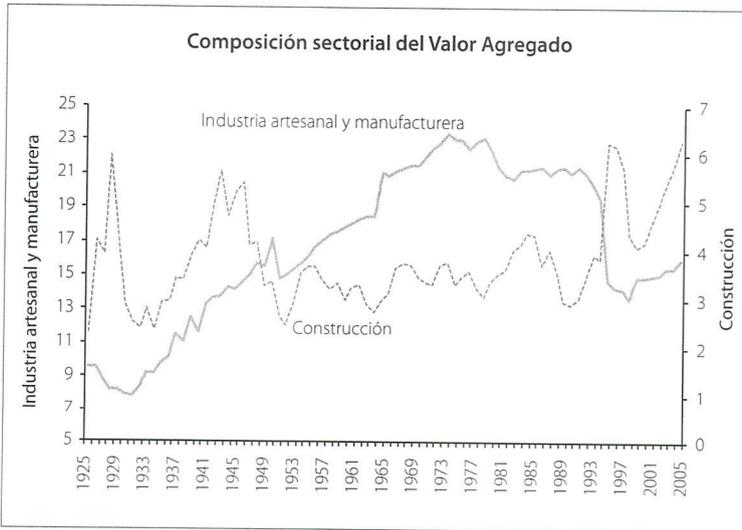
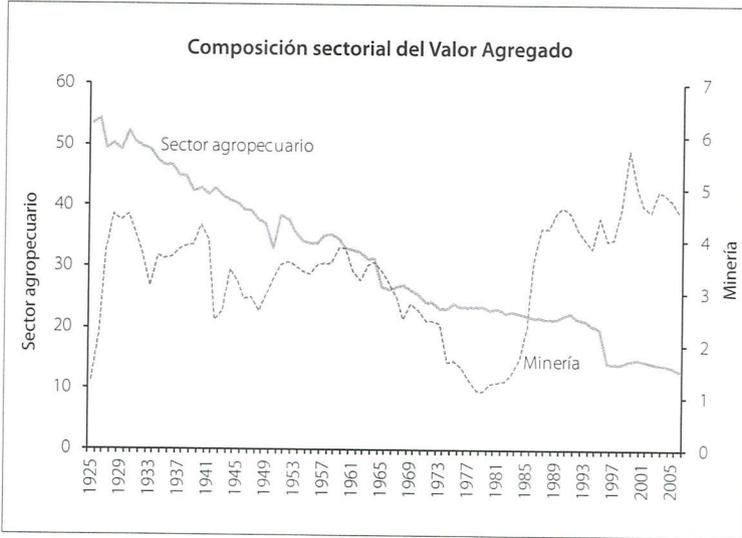
Nota 2/ \$55.000 para trabajadores que devenguen dos o menos salarios mínimos.

Nota 3/ Pagado por las cajas de compensación \$18.900 por cada hijo menor de doce años (éste es el caso de Colsubsidio).

## ANEXO 4: SECTOR REAL

## 4.1.a. Composición sectorial del Valor Agregado

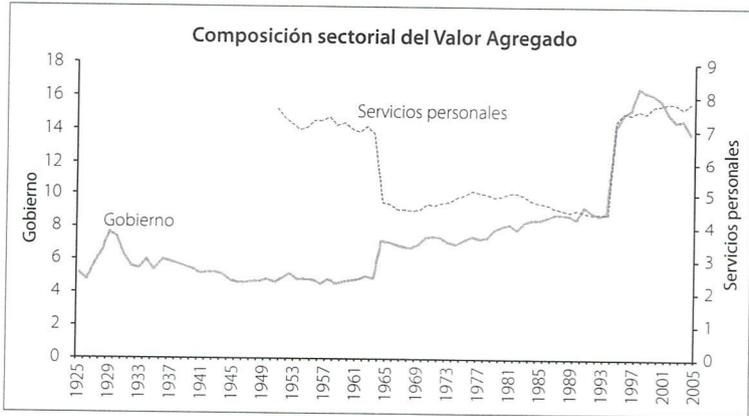
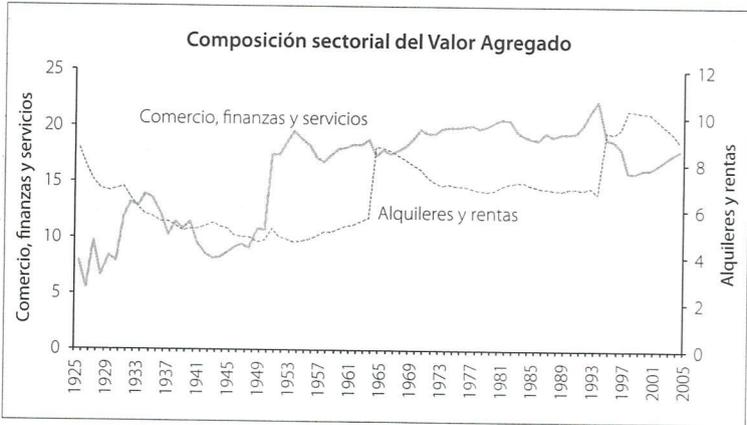
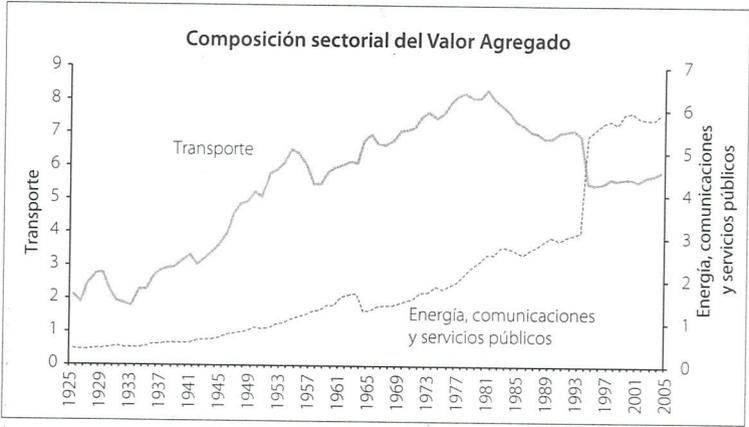
Composición sectorial del Valor Agregado									
Año	Agropecuario (%)	Minería (%)	Industria artesanal y manufacturera (%)	Construcción (%)	Año	Agropecuario (%)	Minería (%)	Industria artesanal y manufacturera (%)	Construcción (%)
1925	53,2%	1,3%	9,5%	2,3%	1966	26,2	3,2%	20,9%	3,1%
1926	54,1%	2,2%	9,5%	4,2%	1967	26,6%	2,9%	21,1%	3,7%
1927	49,4%	3,8%	8,7%	3,9%	1968	26,8%	2,5%	21,3%	3,7%
1928	50,0%	4,5%	8,2%	6,0%	1969	26,1%	2,8%	21,5%	3,7%
1929	48,9%	4,4%	8,2%	4,4%	1970	25,5%	2,7%	21,5%	3,5%
1930	52,0%	4,5%	7,9%	2,9%	1971	24,1%	2,5%	21,9%	3,4%
1931	50,2%	4,2%	7,8%	2,5%	1972	24,1%	2,5%	22,5%	3,3%
1932	49,6%	3,7%	8,4%	2,4%	1973	23,1%	2,4%	22,8%	3,7%
1933	49,2%	3,1%	9,2%	2,8%	1974	23,0%	1,7%	23,4%	3,8%
1934	47,3%	3,7%	9,2%	2,4%	1975	23,7%	1,7%	23,1%	3,3%
1935	46,5%	3,7%	9,8%	2,9%	1976	23,4%	1,6%	23,0%	3,5%
1936	46,4%	3,7%	10,1%	3,0%	1977	23,2%	1,3%	22,5%	3,6%
1937	44,8%	3,8%	11,5%	3,5%	1978	23,3%	1,2%	22,9%	3,2%
1938	44,8%	3,9%	11,0%	3,4%	1979	23,2%	1,1%	23,1%	3,1%
1939	42,1%	3,9%	12,5%	3,9%	1980	22,8%	1,3%	22,5%	3,4%
1940	42,6%	4,3%	11,6%	4,2%	1981	23,0%	1,3%	21,4%	3,5%
1941	41,7%	4,0%	13,3%	4,1%	1982	22,3%	1,3%	20,9%	3,6%
1942	42,7%	2,5%	13,6%	4,9%	1983	22,5%	1,5%	20,7%	4,0%
1943	41,6%	2,7%	13,7%	5,6%	1984	22,2%	1,7%	21,3%	4,2%
1944	40,7%	3,4%	14,3%	4,7%	1985	21,9%	2,3%	21,3%	4,4%
1945	40,3%	3,2%	14,2%	5,2%	1986	21,5%	3,6%	21,3%	4,3%
1946	39,1%	2,9%	14,6%	5,4%	1987	21,6%	4,2%	21,5%	3,7%
1947	38,9%	2,9%	15,0%	4,1%	1988	21,3%	4,2%	20,9%	4,0%
1948	37,6%	2,6%	15,7%	4,2%	1989	21,4%	4,6%	21,4%	3,6%
1949	36,9%	2,9%	15,5%	3,3%	1990	21,8%	4,7%	21,4%	3,0%
1950	32,8%	3,2%	17,1%	3,4%	1991	22,2%	4,5%	21,1%	2,9%
1951	38,2%	3,5%	14,8%	2,7%	1992	21,2%	4,2%	21,4%	3,0%
1952	37,7%	3,6%	14,9%	2,5%	1993	21,0%	4,0%	20,9%	3,5%
1953	35,7%	3,5%	15,4%	2,9%	1994	20,2%	3,9%	20,2%	3,9%
1954	34,2%	3,4%	15,7%	3,6%	1995	19,8%	4,4%	19,5%	3,9%
1955	33,8%	3,4%	16,1%	3,7%	1996	14,4%	4,0%	14,7%	6,2%
1956	33,5%	3,5%	16,7%	3,7%	1997	14,0%	4,0%	14,3%	6,2%
1957	34,9%	3,6%	17,0%	3,4%	1998	13,9%	4,6%	14,2%	5,7%
1958	35,1%	3,6%	17,4%	3,2%	1999	14,5%	5,7%	13,6%	4,3%
1959	34,3%	3,9%	17,5%	3,3%	2000	14,8%	5,0%	14,9%	4,1%
1960	33,0%	3,8%	17,9%	3,0%	2001	14,5%	4,7%	14,9%	4,2%
1961	32,7%	3,4%	18,0%	3,2%	2002	14,3%	4,6%	15,0%	4,6%
1962	32,1%	3,2%	18,3%	3,3%	2003	14,1%	5,0%	15,1%	5,0%
1963	31,2%	3,5%	18,5%	2,9%	2004	13,7%	4,9%	15,5%	5,4%
1964	31,1	3,6%	18,5%	2,7%	2005	13,4%	4,8%	15,4%	5,8%
1965	26,5	3,4%	21,1%	3,0%	2006	13,0%	4,5%	16,0%	6,3%



Fuente: Estadísticas históricas del Banco de la República, cuentas nacionales del DANE.

## 4.1.b. Composición sectorial del Valor Agregado

Composición sectorial del Valor Agregado											
Año	Transporte (%)	Energía, comunicaciones y servicios públicos (%)	Gobierno (%)	Comercio, finanzas y servicios (%)	Ingresos por alquileres y rentas (%)	Año	Transporte (%)	Energía, comunicaciones y servicios públicos (%)	Gobierno (%)	Comercio, finanzas y servicios (%)	Ingresos por alquileres y rentas (%)
1925	2,1%	0,4%	5,1%	7,9%	8,6%	1966	7,0%	1,3%	7,1%	17,9%	8,7%
1926	1,9%	0,3%	4,8%	5,5%	7,8%	1967	6,7%	1,4%	7,0%	17,5%	8,6%
1927	2,4%	0,4%	5,7%	9,7%	7,2%	1968	6,7%	1,4%	6,8%	17,8%	8,4%
1928	2,7%	0,4%	6,5%	6,6%	6,9%	1969	6,8%	1,4%	6,7%	18,3%	8,2%
1929	2,8%	0,4%	7,6%	8,4%	6,8%	1970	7,1%	1,5%	6,9%	18,9%	8,0%
1930	2,2%	0,4%	7,4%	7,9%	6,9%	1971	7,1%	1,5%	7,3%	19,7%	7,8%
1931	1,9%	0,4%	6,2%	11,8%	7,0%	1972	7,2%	1,6%	7,4%	19,3%	7,4%
1932	1,8%	0,4%	5,6%	13,2%	6,5%	1973	7,5%	1,7%	7,3%	19,4%	7,2%
1933	1,8%	0,4%	5,5%	12,8%	6,1%	1974	7,6%	1,7%	7,1%	19,8%	7,1%
1934	2,2%	0,4%	6,0%	13,9%	5,8%	1975	7,5%	1,8%	6,9%	19,9%	7,1%
1935	2,3%	0,4%	5,4%	13,5%	5,7%	1976	7,6%	1,8%	7,2%	19,9%	7,0%
1936	2,7%	0,5%	6,0%	12,1%	5,5%	1977	7,9%	1,9%	7,4%	20,0%	7,0%
1937	2,8%	0,5%	5,8%	10,3%	5,5%	1978	8,1%	2,0%	7,3%	20,0%	6,9%
1938	2,9%	0,5%	5,7%	11,5%	5,3%	1979	8,2%	2,1%	7,4%	19,8%	6,8%
1939	3,0%	0,5%	5,6%	10,8%	5,1%	1980	8,1%	2,3%	7,8%	20,0%	6,8%
1940	3,2%	0,5%	5,4%	11,5%	5,2%	1981	8,1%	2,4%	8,1%	20,4%	6,9%
1941	3,3%	0,5%	5,1%	9,6%	5,2%	1982	8,3%	2,6%	8,2%	20,6%	7,0%
1942	3,0%	0,6%	5,2%	8,6%	5,3%	1983	8,0%	2,6%	7,9%	20,5%	7,2%
1943	3,2%	0,6%	5,2%	8,2%	5,5%	1984	7,9%	2,8%	8,3%	19,5%	7,2%
1944	3,4%	0,6%	5,1%	8,3%	5,3%	1985	7,7%	2,8%	8,4%	19,2%	7,2%
1945	3,6%	0,6%	4,8%	8,7%	5,2%	1986	7,3%	2,7%	8,5%	18,9%	7,1%
1946	3,9%	0,7%	4,6%	9,2%	4,9%	1987	7,3%	2,6%	8,6%	18,8%	7,0%
1947	4,6%	0,7%	4,6%	9,4%	4,9%	1988	7,1%	2,7%	8,8%	19,4%	6,9%
1948	4,9%	0,8%	4,6%	9,1%	4,9%	1989	7,0%	2,8%	8,8%	19,0%	6,9%
1949	4,9%	0,8%	4,7%	10,8%	4,6%	1990	6,8%	2,9%	8,7%	19,3%	6,8%
1950	5,2%	0,9%	4,8%	10,7%	4,7%	1991	6,9%	3,0%	8,5%	19,4%	6,9%
1951	5,0%	0,9%	4,6%	17,4%	5,2%	1992	7,0%	2,9%	9,3%	19,4%	6,9%
1952	5,8%	0,9%	4,9%	17,5%	4,9%	1993	7,1%	3,0%	9,0%	20,2%	6,9%
1953	5,9%	1,0%	5,2%	18,5%	4,8%	1994	7,1%	3,1%	8,8%	21,4%	7,0%
1954	6,1%	1,0%	4,8%	19,5%	4,7%	1995	6,9%	3,1%	8,9%	22,3%	6,7%
1955	6,5%	1,1%	4,8%	18,9%	4,7%	1996	5,5%	5,4%	14,2%	18,9%	9,4%
1956	6,4%	1,1%	4,8%	18,3%	4,8%	1997	5,4%	5,5%	15,0%	18,7%	9,3%
1957	6,0%	1,2%	4,6%	17,2%	4,9%	1998	5,5%	5,7%	15,2%	18,1%	9,5%
1958	5,5%	1,2%	4,8%	16,8%	5,1%	1999	5,6%	5,8%	16,5%	15,9%	10,3%
1959	5,5%	1,3%	4,5%	17,4%	5,1%	2000	5,6%	5,7%	16,3%	15,9%	10,2%
1960	5,8%	1,4%	4,7%	18,0%	5,2%	2001	5,6%	5,9%	16,1%	16,1%	10,2%
1961	6,0%	1,4%	4,8%	18,1%	5,3%	2002	5,6%	6,0%	15,8%	16,2%	10,1%
1962	6,0%	1,6%	4,8%	18,4%	5,4%	2003	5,6%	5,9%	15,1%	16,6%	9,9%
1963	6,2%	1,6%	5,0%	18,4%	5,6%	2004	5,7%	5,8%	14,5%	17,1%	9,6%
1964	6,1%	1,7%	4,9%	18,8%	5,7%	2005	5,7%	5,8%	14,6%	17,5%	9,3%
1965	6,8%	1,3%	7,1%	17,4%	8,7%	2006	5,8%	5,9%	13,8%	17,9%	8,9%

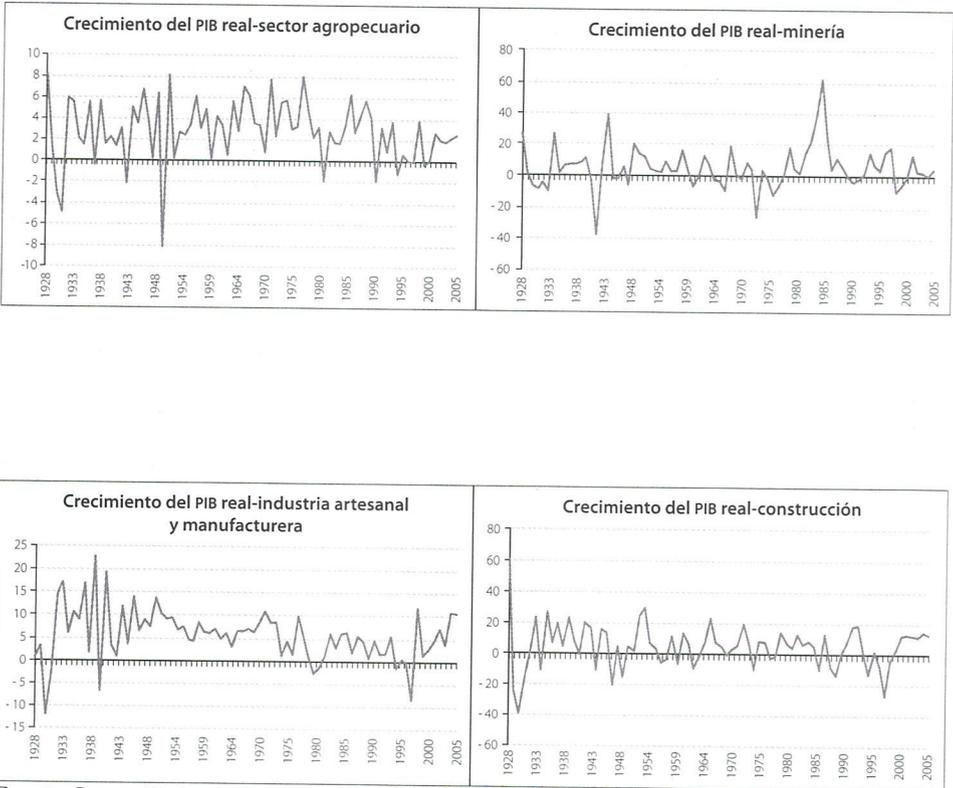


Fuente: Estadísticas históricas del Banco de la República, cuentas nacionales del DANE.

## ANEXO 4: SECTOR REAL

## 4.2.a. Crecimiento del PIB real por rama de la actividad económica

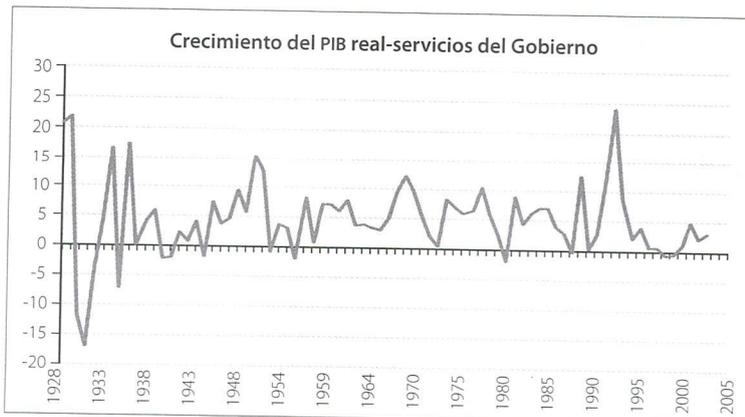
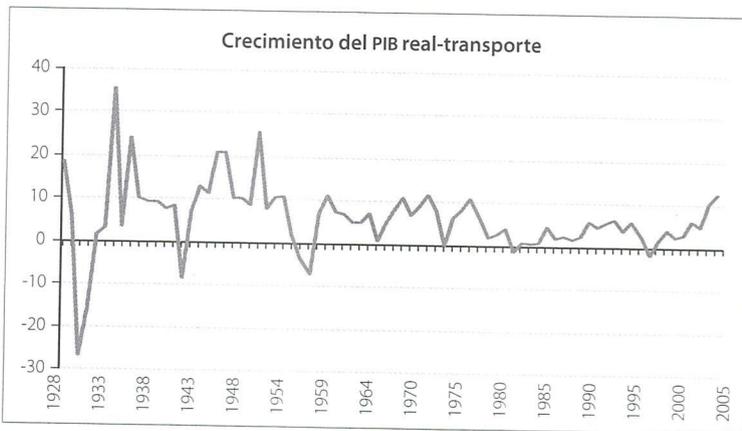
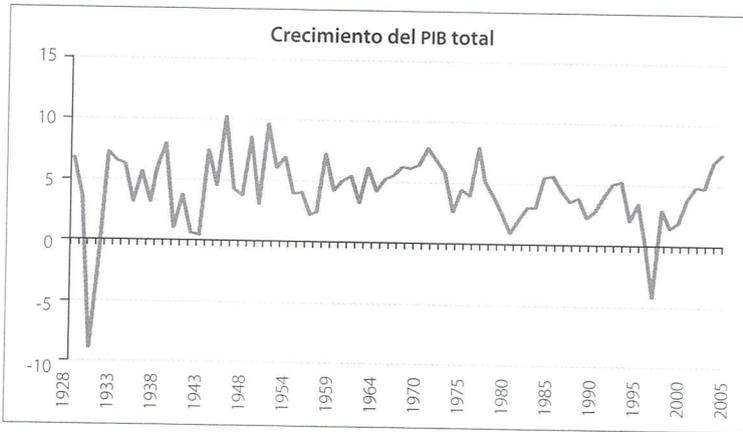
Crecimiento del PIB real por rama de la actividad económica									
Año	Agropecuario (%)	Minería (%)	Industria artesanal y manufacturera (%)	Construcción (%)	Año	Agropecuario (%)	Minería (%)	Industria artesanal y manufacturera (%)	Construcción (%)
1928	8,13%	26,65%	0,81%	61,04%	1969	3,54%	18,64%	6,98%	5,30%
1929	1,31%	0,71%	3,19%	-24,16%	1970	3,43%	1,20%	6,33%	-0,46%
1930	-3,23%	-6,47%	-12,08%	-39,20%	1971	0,82%	-2,06%	8,53%	3,38%
1931	-4,92%	-8,54%	-2,46%	-14,29%	1972	7,82%	8,30%	10,72%	5,97%
1932	5,95%	-4,63%	14,55%	2,53%	1973	2,36%	4,56%	8,53%	19,73%
1933	5,55%	-10,57%	17,01%	23,78%	1974	5,55%	-26,46%	8,33%	7,58%
1934	2,14%	26,36%	5,89%	-10,12%	1975	5,78%	3,83%	1,24%	-9,90%
1935	1,47%	1,42%	10,52%	26,95%	1976	3,05%	-2,06%	4,38%	9,00%
1936	5,58%	6,39%	9,00%	7,08%	1977	3,27%	-12,48%	1,44%	7,62%
1937	-0,42%	7,36%	16,99%	19,87%	1978	8,12%	-6,51%	9,97%	-2,56%
1938	5,73%	7,45%	1,66%	4,81%	1979	4,84%	1,17%	6,12%	-0,57%
1939	1,60%	8,66%	22,66%	23,67%	1980	2,21%	18,44%	1,21%	14,62%
1940	2,27%	11,17%	-6,66%	8,51%	1981	3,20%	5,39%	-2,65%	7,10%
1941	1,36%	-3,34%	19,25%	0,00%	1982	-1,89%	1,75%	-1,44%	4,05%
1942	3,15%	-38,13%	3,30%	20,62%	1983	2,81%	14,18%	1,14%	12,95%
1943	-2,13%	8,02%	1,01%	16,66%	1984	1,75%	21,97%	5,99%	6,37%
1944	5,15%	39,24%	11,89%	-10,10%	1985	1,65%	38,02%	2,95%	8,62%
1945	3,59%	-2,13%	3,71%	15,89%	1986	3,38%	62,14%	5,95%	4,87%
1946	6,85%	-1,62%	13,96%	13,71%	1987	6,38%	24,09%	6,22%	-10,04%
1947	3,69%	6,07%	6,50%	-20,00%	1988	2,77%	4,53%	1,90%	13,19%
1948	0,24%	-6,25%	8,85%	5,15%	1989	4,30%	11,64%	5,62%	-8,14%
1949	6,48%	20,02%	7,48%	-14,69%	1990	5,83%	5,92%	4,23%	-13,07%
1950	-8,18%	13,89%	13,65%	5,33%	1991	4,16%	-0,64%	0,82%	0,25%
1952	8,18%	11,98%	10,44%	1,96%	1992	-1,84%	-3,88%	4,48%	7,26%
1953	0,27%	4,58%	9,10%	25,08%	1993	3,24%	-1,66%	1,65%	18,20%
1954	2,69%	2,89%	9,34%	30,45%	1994	0,94%	1,62%	1,56%	19,23%
1955	2,47%	2,59%	6,73%	7,55%	1995	3,73%	14,57%	5,54%	1,90%
1956	3,37%	9,17%	7,36%	3,42%	1996	-1,24%	7,29%	-1,38%	-12,94%
1957	6,21%	3,25%	4,55%	-5,46%	1997	0,65%	3,69%	0,51%	2,18%
1958	3,15%	2,61%	4,43%	-3,05%	1998	0,04%	15,59%	-0,24%	-7,23%
1959	4,95%	16,06%	8,32%	11,32%	1999	-0,05%	18,47%	-8,55%	-27,00%
1960	0,14%	3,68%	6,18%	-6,12%	2000	3,85%	-10,28%	11,80%	-3,89%
1961	4,25%	-6,49%	5,98%	13,59%	2001	-0,36%	-6,11%	1,33%	3,86%
1962	3,38%	-0,42%	6,87%	7,02%	2002	0,12%	-0,50%	2,60%	12,35%
1963	0,51%	12,52%	4,75%	-9,14%	2003	2,73%	13,70%	4,50%	13,27%
1964	5,69%	8,11%	5,91%	0,15%	2004	2,01%	2,66%	7,17%	12,37%
1966	2,79%	-2,37%	3,23%	8,06%	2005	1,86%	2,09%	3,94%	11,76%
1967	7,09%	-3,30%	6,54%	23,38%	2006	2,29%	0,12%	10,83%	14,84%
1968	6,28%	-9,34%	6,44%	8,09%	2007	2,58%	4,56%	10,62%	13,31%



Fuente: Cuentas Nacionales, DANE.

## 4.2.b. Crecimiento del PIB real por rama de la actividad económica

Crecimiento del PIB real por rama de la actividad económica													
Año	Transporte (%)	Energía, comunicaciones y servicios públicos (%)	Gobierno (%)	Comercio, finanzas y servicios (%)	Ingresos por alquileres y rentas (%)	PIB real (%)	Año	Transporte (%)	Energía, comunicaciones y servicios públicos (%)	Gobierno (%)	Comercio, finanzas y servicios (%)	Ingresos por alquileres y rentas (%)	PIB real (%)
1928	18,53%	9,80%	20,73%	-26,97%	1,92%	6,78%	1969	8,25%	7,32%	5,08%	8,80%	3,51%	6,21%
1929	6,04%	8,93%	21,71%	30,54%	2,38%	3,57%	1970	10,83%	9,63%	9,55%	9,81%	3,42%	6,18%
1930	-26,69%	-7,79%	-11,64%	-13,74%	-7,80%	-8,89%	1971	6,91%	9,91%	12,22%	11,29%	3,78%	6,49%
1931	-15,69%	8,44%	-16,87%	46,38%	-0,47%	-1,67%	1972	8,97%	13,66%	9,57%	5,59%	3,20%	7,88%
1932	1,72%	0,00%	-4,19%	19,84%	0,00%	7,25%	1973	11,63%	14,79%	5,62%	7,26%	4,06%	6,83%
1933	3,29%	7,79%	4,37%	3,22%	0,47%	6,57%	1974	7,87%	7,18%	2,09%	7,91%	3,82%	5,82%
1934	35,51%	6,84%	16,65%	15,36%	0,91%	6,25%	1975	0,17%	9,58%	0,48%	3,46%	3,08%	2,69%
1935	3,55%	6,76%	-7,16%	0,77%	1,37%	3,18%	1976	6,52%	2,03%	8,42%	4,25%	3,35%	4,48%
1936	24,14%	18,67%	17,32%	-5,94%	1,81%	5,65%	1977	8,22%	8,49%	7,05%	4,49%	3,54%	3,92%
1937	10,22%	5,34%	0,00%	-12,02%	3,13%	3,12%	1978	10,77%	13,00%	5,88%	8,13%	6,62%	7,90%
1938	9,23%	10,13%	4,11%	18,30%	2,16%	5,95%	1979	6,14%	13,91%	6,50%	4,13%	3,85%	5,11%
1939	9,23%	8,96%	5,90%	1,95%	4,21%	7,95%	1980	2,01%	13,14%	10,27%	4,89%	3,32%	3,95%
1940	7,73%	4,22%	-2,24%	6,91%	2,44%	1,06%	1981	2,81%	8,19%	5,81%	4,35%	3,63%	2,59%
1941	8,50%	4,05%	-1,88%	-13,65%	3,94%	3,71%	1982	4,08%	8,04%	2,40%	2,18%	3,18%	0,93%
1942	-8,41%	7,58%	2,31%	-9,55%	3,06%	0,62%	1983	-1,40%	1,86%	-1,98%	1,66%	3,96%	2,03%
1943	7,22%	7,24%	0,77%	-3,91%	2,95%	0,49%	1984	0,73%	9,19%	8,93%	-2,21%	3,47%	3,06%
1944	12,88%	9,95%	4,13%	8,61%	3,57%	7,46%	1985	0,59%	3,01%	4,30%	1,20%	3,56%	3,01%
1945	11,41%	9,05%	-1,81%	10,13%	3,12%	4,55%	1986	0,92%	2,94%	6,13%	4,21%	3,52%	5,59%
1946	20,98%	22,37%	7,37%	16,00%	4,02%	10,23%	1987	4,44%	2,52%	7,07%	5,07%	4,42%	5,64%
1947	20,98%	9,08%	3,76%	6,73%	2,91%	4,26%	1988	1,84%	8,60%	6,99%	7,79%	3,41%	4,43%
1948	10,32%	8,32%	4,63%	0,16%	4,08%	3,73%	1989	2,32%	6,37%	3,95%	1,66%	3,19%	3,58%
1949	10,27%	13,42%	9,47%	29,03%	3,61%	8,55%	1990	1,74%	8,74%	2,85%	5,33%	2,90%	3,90%
1950	8,78%	13,55%	5,76%	2,00%	4,65%	3,05%	1991	2,42%	5,67%	-0,32%	2,74%	3,53%	2,30%
1952	25,75%	13,33%	15,48%	10,10%	2,48%	9,63%	1992	5,78%	0,21%	12,52%	3,18%	2,92%	2,91%
1953	7,89%	15,59%	12,48%	12,35%	4,17%	6,08%	1993	4,45%	7,46%	0,20%	7,98%	4,00%	4,03%
1954	10,63%	10,25%	-0,90%	12,64%	4,38%	6,92%	1994	5,54%	6,55%	2,74%	11,32%	6,10%	5,06%
1955	10,98%	11,89%	3,71%	0,55%	5,20%	3,91%	1995	6,51%	2,58%	12,01%	3,83%	3,16%	5,20%
1956	1,91%	9,53%	3,23%	0,87%	5,40%	4,06%	1996	3,83%	4,90%	23,95%	-0,91%	2,30%	2,06%
1957	-3,32%	7,81%	-1,94%	-4,05%	5,57%	5,23%	1997	5,82%	0,96%	8,70%	1,68%	2,50%	3,43%
1958	-7,07%	7,81%	8,36%	0,01%	5,60%	2,46%	1998	2,49%	1,76%	1,99%	-1,60%	2,47%	0,57%
1959	7,19%	10,89%	0,86%	11,42%	7,11%	7,23%	1999	-1,92%	-4,18%	3,91%	-15,44%	3,67%	-4,20%
1960	11,08%	13,98%	7,22%	7,55%	7,46%	7,23%	2000	1,53%	0,89%	0,58%	7,34%	1,71%	2,92%
1961	7,58%	4,59%	7,26%	5,89%	7,04%	5,09%	2001	4,00%	3,05%	0,62%	3,11%	0,89%	1,47%
1962	6,84%	19,67%	6,04%	7,02%	6,41%	5,41%	2002	2,40%	0,81%	-0,67%	1,90%	1,22%	1,93%
1963	5,17%	6,28%	8,01%	3,24%	6,87%	3,29%	2003	2,90%	2,16%	-0,48%	5,45%	1,33%	3,86%
1964	5,12%	8,65%	3,75%	8,91%	8,72%	6,17%	2004	6,16%	2,75%	0,97%	7,64%	1,69%	4,87%
1966	7,28%	7,77%	3,99%	7,39%	3,96%	4,25%	2005	4,68%	5,04%	4,90%	7,22%	1,61%	4,72%
1967	0,76%	11,57%	3,35%	3,03%	3,92%	5,24%	2006	10,31%	3,01%	2,11%	11,05%	1,41%	6,84%
1968	5,09%	7,20%	3,05%	7,40%	3,16%	5,52%	2007	12,48%	2,34%	2,94%	10,40%	1,76%	7,52%



Fuente: Cuentas Nacionales, DANE.

## ANEXO 4: SECTOR REAL

### 4.3. Distribución del Valor Agregado entre los factores de producción



Distribución del ingreso mixto a partir de 1996 de acuerdo con las participaciones en 1995							
Año	Remuneración a asalariados (%)	Excedente bruto de explotación (%)	Impuestos menos subsidios (%)	Año	Remuneración a asalariados (%)	Excedente bruto de explotación (%)	Impuestos menos subsidios (%)
1950	33,9%	60,3%	5,9%	1978	39,7%	49,4%	10,9%
1951	33,8%	59,5%	6,7%	1979	40,9%	48,7%	10,3%
1952	33,1%	60,2%	6,7%	1980	41,6%	48,4%	10,0%
1953	33,8%	59,4%	6,8%	1981	42,8%	48,8%	8,4%
1954	32,8%	59,7%	7,4%	1982	43,1%	48,3%	8,6%
1955	34,4%	58,1%	7,5%	1983	43,9%	47,8%	8,3%
1956	33,4%	60,0%	6,6%	1984	43,4%	47,3%	9,4%
1957	32,6%	61,4%	6,0%	1985	40,6%	49,0%	10,4%
1958	32,9%	60,5%	6,6%	1986	37,9%	50,3%	11,8%
1959	33,3%	60,2%	6,5%	1987	38,0%	50,3%	11,7%
1960	34,4%	59,3%	6,3%	1988	38,1%	51,2%	10,7%
1961	35,8%	58,5%	5,7%	1989	38,3%	51,2%	10,5%
1962	37,5%	57,4%	5,1%	1990	37,4%	52,8%	9,8%
1963	38,1%	56,7%	5,1%	1991	37,7%	52,9%	9,4%
1964	35,9%	57,9%	6,1%	1992	40,2%	50,1%	9,7%
1965	36,7%	56,9%	6,4%	1993	39,9%	49,3%	10,8%
1966	36,3%	55,9%	7,8%	1994	40,6%	47,6%	11,8%
1967	37,4%	55,2%	7,4%	1995	41,5%	46,6%	12,0%
1968	36,3%	55,7%	7,9%	1996	43,1%	45,7%	11,2%
1969	37,7%	54,0%	8,3%	1997	43,0%	45,1%	11,9%
1970	39,0%	53,5%	7,5%	1998	43,0%	45,9%	11,1%
1971	39,7%	53,0%	7,2%	1999	43,0%	46,0%	11,0%
1972	39,3%	53,8%	6,9%	2000	41,2%	46,9%	11,9%
1973	37,8%	55,4%	6,8%	2001	40,8%	46,6%	12,6%
1974	37,2%	55,9%	6,9%	2002	41,1%	46,6%	12,3%
1975	37,8%	54,4%	7,8%	2003	39,7%	48,1%	12,1%
1976	37,1%	53,5%	9,3%	2004	38,6%	48,7%	12,6%
1977	37,1%	52,4%	10,5%	2005	37,8	49,5	12,7

Fuente: Cuentas nacionales de Colombia, varias bases. Banco de la República, DANE. Cálculos del autor. En este ejercicio los impuestos indirectos netos de subsidio se distribuyen entre la remuneración al trabajo y al capital hasta 1967 de acuerdo con sus participaciones dentro de la remuneración a los factores. A partir de 1968 y relacionado con la determinación de la cesión de los impuestos indirectos a las entidades territoriales para transformarlas en mayor gasto social, se le asigna directamente el 60 por ciento de los impuestos indirectos a la remuneración de los trabajadores y el restante 40 por ciento de acuerdo con sus participaciones dentro de la remuneración a los factores.

Distribución de los impuestos indirectos entre las dos remuneraciones					
Año	Remuneración a asalariados (%)	Excedente bruto de explotación (%)	Año	Remuneración a asalariados (%)	Excedente bruto de explotación (%)
1950	36,0%	64,0%	1978	48,2%	51,8%
1951	36,2%	63,8%	1979	49,0%	51,0%
1952	35,5%	64,5%	1980	49,5%	50,5%
1953	36,2%	63,8%	1981	49,4%	50,6%
1954	35,5%	64,5%	1982	49,9%	50,1%
1955	37,2%	62,8%	1983	50,4%	49,6%
1956	35,7%	64,3%	1984	50,8%	49,2%
1957	34,7%	65,3%	1985	48,8%	51,2%
1958	35,3%	64,7%	1986	47,0%	53,0%
1959	35,6%	64,4%	1987	47,0%	53,0%
1960	36,7%	63,3%	1988	46,3%	53,7%
1961	37,9%	62,1%	1989	46,4%	53,6%
1962	39,5%	60,5%	1990	44,9%	55,1%
1963	40,2%	59,8%	1991	44,9%	55,1%
1964	38,3%	61,7%	1992	47,7%	52,3%
1965	39,2%	60,8%	1993	48,3%	51,7%
1966	39,4%	60,6%	1994	49,8%	50,2%
1967	40,4%	59,6%	1995	50,9%	49,1%
1968	42,4%	57,6%	1996	52,0%	48,0%
1969	44,1%	55,9%	1997	52,4%	47,6%
1970	44,8%	55,2%	1998	51,9%	48,1%
1971	45,3%	54,7%	1999	51,7%	48,3%
1972	44,6%	55,4%	2000	50,6%	49,4%
1973	43,0%	57,0%	2001	50,7%	49,3%
1974	42,4%	57,6%	2002	50,8%	49,2%
1975	43,8%	56,2%	2003	49,2%	50,8%
1976	44,2%	55,8%	2004	48,5%	51,5%
1977	45,1%	54,9%	2005	47,6%	52,4%



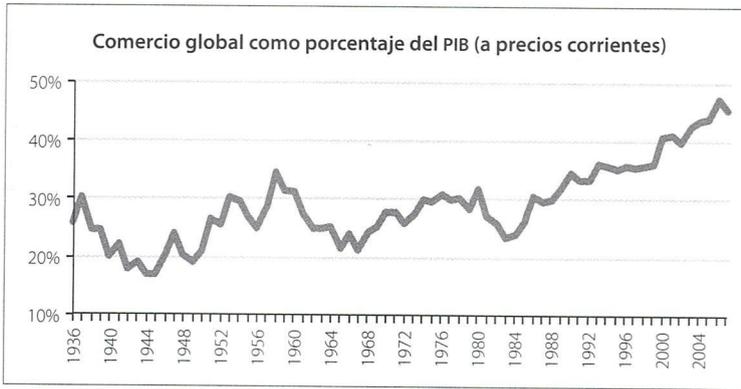
**Fuente:** Cuentas nacionales de Colombia, varias bases. Banco de la República, DANE. Cálculos del autor. En este ejercicio los impuestos indirectos netos de subsidio se distribuyen entre la remuneración al trabajo y al capital hasta 1967 de acuerdo con sus participaciones dentro de la remuneración a los factores. A partir de 1968 y relacionado con la determinación de la cesión de los impuestos indirectos a las entidades territoriales para transformarlas en mayor gasto social, se le asigna directamente el 60 por ciento de los impuestos indirectos a la remuneración de los trabajadores y el restante 40 por ciento de acuerdo con sus participaciones dentro de la remuneración a los factores.

# ANEXO 4: SECTOR REAL

## 4.4. Comercio global como porcentaje del PIB

Comercio global como porcentaje del PIB. Cifras a precios corrientes

Año	PIB	Exportaciones	Importaciones	Comercio global	% PIB	Año	PIB	Exportaciones	Importaciones	Comercio global	% PIB
1936	1.241	169	153	322	25,9%	1972	189.614	25.133	24.267	49.400	26,1%
1937	1.298	191	205	396	30,5%	1973	243.160	36.290	30.794	67.084	27,6%
1938	1.553	189	195	384	24,7%	1974	322.384	46.875	50.390	97.265	30,2%
1939	1.705	186	240	426	25,0%	1975	405.108	64.077	56.762	120.839	29,8%
1940	1.770	177	180	357	20,2%	1976	532.270	90.732	73.959	164.691	30,9%
1941	1.728	188	198	386	22,3%	1977	716.029	120.763	94.507	215.270	30,1%
1942	1.895	222	118	340	17,9%	1978	909.487	151.211	125.496	276.707	30,4%
1943	2.251	269	167	436	19,4%	1979	1.188.817	180.896	159.838	340.734	28,7%
1944	2.763	281	196	477	17,3%	1980	1.579.130	256.103	246.297	502.400	31,8%
1945	3.463	293	300	593	17,1%	1981	1.982.773	234.983	305.707	540.690	27,3%
1946	4.122	400	448	848	20,6%	1982	2.497.298	272.526	379.363	651.889	26,1%
1947	4.967	502	703	1.205	24,3%	1983	3.054.137	319.448	404.377	723.825	23,7%
1948	5.819	572	631	1.203	20,7%	1984	3.856.584	458.347	480.683	939.030	24,3%
1949	6.814	706	608	1.314	19,3%	1985	4.965.883	685.678	621.993	1.307.671	26,3%
1950	7.820	853	795	1.648	21,1%	1986	6.701.425	1.259.710	808.071	2.067.781	30,9%
1951	8.895	1.242	1.139	2.381	26,8%	1987	8.779.383	1.495.535	1.124.119	2.619.654	29,8%
1952	9.602	1.287	1.192	2.479	25,8%	1988	11.694.607	1.863.945	1.664.415	3.528.360	30,2%
1953	10.680	1.677	1.566	3.243	30,4%	1989	15.126.718	2.723.197	2.090.370	4.813.567	31,8%
1954	12.694	1.908	1.859	3.767	29,7%	1990	24.030.173	4.532.732	3.824.436	8.357.168	34,8%
1955	13.182	1.643	1.898	3.541	26,9%	1991	31.130.592	5.944.243	4.493.819	10.438.062	33,5%
1956	14.787	1.846	1.880	3.726	25,2%	1992	39.730.752	6.562.946	6.791.192	13.354.138	33,6%
1957	17.720	2.703	2.435	5.138	29,0%	1993	52.271.688	7.937.192	10.973.383	18.910.575	36,2%
1958	20.577	3.890	3.271	7.161	34,8%	1994	67.532.862	10.128.823	14.127.318	24.256.141	35,9%
1959	23.528	4.070	3.384	7.454	31,7%	1995	84.439.109	12.272.163	17.701.382	29.973.545	35,5%
1960	26.610	4.164	4.161	8.325	31,3%	1996	100.711.389	15.307.589	20.992.932	36.300.521	36,0%
1961	30.266	3.920	4.435	8.355	27,6%	1997	121.707.501	18.063.272	25.261.030	43.324.302	35,6%
1962	34.025	4.147	4.408	8.555	25,1%	1998	140.483.322	21.082.825	29.363.223	50.446.048	35,9%
1963	43.304	5.174	5.666	10.840	25,0%	1999	151.565.005	27.806.993	26.982.664	54.789.657	36,1%
1964	53.487	6.377	7.169	13.546	25,3%	2000	174.896.258	37.606.043	33.926.240	71.532.283	40,9%
1965	60.488	7.340	5.873	13.213	21,8%	2001	188.558.786	38.477.356	39.308.070	77.785.426	41,3%
1966	73.285	7.315	10.514	17.829	24,3%	2002	203.451.414	39.379.644	42.112.601	81.492.245	40,1%
1967	84.504	9.475	8.739	18.214	21,6%	2003	228.516.603	48.485.692	49.556.856	98.042.548	42,9%
1968	97.102	11.432	12.440	23.872	24,6%	2004	257.746.373	55.380.606	57.045.114	112.425.720	43,6%
1969	111.728	14.010	14.535	28.545	25,5%	2005	285.312.864	61.372.077	63.707.345	125.079.422	43,8%
1970	132.768	17.619	19.324	36.943	27,8%	2006	320.341.939	71.955.877	79.845.463	151.801.340	47,4%
1971	155.886	18.654	24.968	43.622	28,0%	2007	357.421.666	77.326.917	85.203.893	162.530.810	45,5%



**Fuente:** 1938-1958 Londoño, Juan Luis. 1990b. "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Tesis Ph. D., Cambridge, Harvard University. 1989-2007 DANE.

## ANEXO NORMATIVO

### Ley 78 de 1919 (sobre huelgas)

**Artículo 1º:** Entiéndase por huelga el abandono del trabajo en una o varias fábricas o empresas industriales o agrícolas, abandono convenido o aceptado voluntariamente por un número tal de obreros, empleados o trabajadores, que produzcan la suspensión del funcionamiento de las fábricas o empresas, y con las condiciones siguientes:

1. Que su objeto sea mejorar las condiciones retributivas del trabajo, tales como jornales o salarios, horas de trabajo, condiciones higiénicas o sostener las condiciones actuales cuando se trate de desmejorarlas; y
2. Que el abandono del trabajo se efectúe y sostenga en forma pacífica.

*Parágrafo:* Las reuniones tumultuarias que se efectuaren con nombre o pretexto de huelga, sin las características legales de ésta, quedan sometidas al derecho común.

**Artículo 2º:** Los individuos que se propongan entrar en huelga o que hayan entrado en ella pueden nombrar a uno o más representantes para que se entiendan con los dueños de las fábricas o empresas respecto de sus peticiones o reclamaciones, a fin de procurar llegar a un arreglo amigable las diferencias que hayan surgido. Los representantes de los huelguistas estarán provistos del poder que les hayan dado sus poderdantes, en el cual estén especificadas las reclamaciones que hagan.

*Parágrafo:* No podrán ejercer el poder a que se refiere el presente Artículo sino los individuos que se propongan entrar o que hayan entrado en las huelgas.

*Parágrafo:* Los individuos de dentro o de fuera de la huelga, que estuvieren en ella con el propósito manifiesto de promover el desorden o para quitarle su carácter pacífico, serán detenidos por la autoridad hasta que constituyan fianza de abstenerse de ejecutar lo proyectado. Mas si por cualquier motivo la fianza no se diere la detención no podrá pasar de treinta (30) días, o hasta que termine la huelga, si ella pasare de este término.

**Artículo 3º:** Si se llega a un acuerdo, se extenderá de él una diligencia que firmarán la autoridad, los representantes de los huelguistas y los patronos, gerentes o administradores de las fábricas o empresas, y de ella se darán sendas copias a las partes. Dicha diligencia y sus copias auténticas tendrán valor de escritura pública, para obligar a los interesados al cumplimiento de sus compromisos; salvo caso respecto a los obreros que durante un lapso mayor de sesenta (60) días el salario pactado llegare a ser insuficiente por cualquier causa económica para la subsistencia personal de los mismos.

*Parágrafo:* Si no se llegare a acuerdo alguno, también se extenderá acta de lo ocurrido, y se dará copia a las partes, si lo solicitaren.

**Artículo 4º:** Las autoridades darán garantías eficaces a las personas y propiedades, prevenirán o disolverán las reuniones ilegales y darán protección a los obreros o trabajadores que libremente quieran continuar su trabajo, y a los que se les ofrezcan, contraten o enganchen para reemplazar a los que se hayan declarado en huelga.

**Artículo 5º:** Todo acto ejecutado por obreros o trabajadores entrados en huelga, distinto de la misma abstención de concurrir al trabajo, y que llegue a constituir agresión o amenaza contra las personas, o lesione la propiedad, o que tienda a impedir por medio de la violencia el libre ejercicio de la industria de las fábricas o empresas respectivas, se considerará extraño a la huelga, y sus autores serán detenidos, sumariados y entregados a las autoridades competentes para juzgarlos.

A los detenidos de acuerdo con este Artículo no se les concederá excarcelación, aunque tuvieren derecho a ella según las reglas comunes, sino después de que la huelga haya terminado completamente.

**Artículo 6º:** Los empleados, obreros o trabajadores que se propongan entrar o que hayan entrado en huelga, por una parte, y los empresarios, por otra, pueden constituir arbitradores o tribunales de arbitramento para que diriman sus diferencias. De la constitución del arbitramento se extenderá un acta, en la cual se señalará el procedimiento a que deben someterse las partes y los puntos que se deben decidir por el arbitrador, cuyo fallo será obligatorio para las partes.

**Artículo 7º:** El hecho de terminar la huelga, por arreglo o por decisión arbitral, no exime de responsabilidad por los delitos cometidos en ella.

**Artículo 8º:** Los empleados en viaje de una empresa de transporte no podrán declararse en huelga sino hasta que aquél se rinda. Los que contravinieren a esta disposición sufrirán por este solo hecho una prisión de uno a dos meses.

*Parágrafo 1º:* Tampoco podrán declararse en huelga, sino dando aviso de tres (3) días de anticipación, por lo menos, los directores, los empleados y obreros de una empresa de alumbrado o de acueducto públicos, y los empleados de empresas telefónicas o telegráficas de carácter privado. La infracción a lo establecido en este Parágrafo dará lugar a la pena señalada en el inciso 1º del presente Artículo.

*Parágrafo 2º:* Los empleados públicos que con pretexto de huelga se confabulen para abandonar sus empleos, sufrirán las penas establecidas en el Código Penal por el abandono del empleo, aumentadas en una cuarta parte.

**Artículo 9º:** Cuando los huelguistas o los que pretendan entrar en huelga consideren lesionado alguno de sus legítimos derechos por resoluciones u órdenes de la autoridad pública, podrán interponer el recurso correspondiente ante los tribunales contenciosos administrativos.

*Parágrafo:* Los mismos tribunales resolverán, en una sola instancia, las controversias y las dudas que se susciten con motivo de la interpretación que las partes dan a las actas o diligencias firmadas para poner término a las huelgas.

**Artículo 10º:** El dueño o los dueños de una fábrica o de una empresa industrial o agrícola, no podrán cerrarla sino dando aviso a sus empleados y trabajadores con un mes, por lo menos, de anticipación, salvo fuerza mayor, como incendio, inundación, naufragio, quiebra, muerte del principal. El aviso se dará fijando un cartel en parte visible y pública, en el que se anuncie al dueño a pagar a sus empleados y trabajadores el sueldo y salario que les corresponde en un mes de trabajo.

*Parágrafo:* Las empresas o trabajos de carácter transitorio, tales como la construcción de un edificio, la recolección de frutos, no quedan comprendidos en las disposiciones de este Artículo.

**Artículo 11:** Los individuos extranjeros que tomen parte en asociaciones o motines, con pretexto u ocasión de huelgas, además de las sanciones legales a que haya lugar conforme al derecho común, podrán ser expulsados del territorio, comprobada que sea legalmente su culpabilidad.

**Artículo 12:** Las autoridades superiores de los puertos y fronteras impedirán la entrada al territorio nacional de individuos extranjeros que no presenten pasaportes auténticos visados por los cónsules respectivos, y que, por tanto, puedan ser sospechosos de constituir peligro para el orden o seguridad de la República.

*Parágrafo:* No obstante lo dispuesto en este Artículo, si los extranjeros hubieren residido en los dos últimos años, seis (6) meses siquiera, y hubieren observado conducta intachable, podrán ser admitidos, mediante solicitud del Ministro o de un Cónsul de la Nación a que pertenezcan los extranjeros.

**Artículo 13:** Los delitos que con pretexto u ocasión de una huelga se cometan, serán castigados de acuerdo con las respectivas disposiciones del Código Penal vigente y de las leyes que lo adicionan y reforman.

**Artículo 14:** Las dudas que ocurran en la aplicación de esta Ley en materia de contratos, se decidirán de acuerdo con el Código Civil.

MARCO FIDEL SUÁREZ

## **Ley 21 de 1920** **(sobre conciliación y arbitraje en los conflictos** **colectivos de trabajo, que adiciona** **la Ley 78 de 1919, sobre huelgas)**

**Artículo 1º:** En ningún establecimiento o empresa comercial, industrial o agrícola podrá efectuarse una suspensión colectiva del trabajo que tenga por causa diferencias entre patronos y empleados, cualquiera que sea su origen, sin que antes se hayan cumplido los procedimientos de conciliación de que se trata enseguida:

## **Título I: Arreglo directo**

**Artículo 2º:** Siempre que en un establecimiento o empresa comercial, industrial o agrícola se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, los obreros o empleados nombrarán una delegación de tres (3) de entre ellos para que presenten al jefe o director de la empresa o establecimiento, o a quien lo represente, la petición de reformas que solicitan.

No podrán ser nombrados delegados sino colombianos mayores de edad que hayan sido empleados del establecimiento, y que haga más de seis (6) meses que trabajen en él.

**Artículo 3º:** El jefe o director del establecimiento, o quien lo represente, está en la obligación de recibir la delegación de empleados dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la solicitud que se le haga de recibirlos.

Si él no se considerare autorizado para resolver la cuestión, dará inmediatamente cuenta de ella a la persona que en su concepto deba resolverle, la cual está obligada a recibir la delegación dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.

Si esa persona tampoco se considerare autorizada, la respuesta no podrá diferirse por más de cinco (5) días, salvo acuerdo o convenio de ambas partes para un mayor tiempo; y si la respuesta no se diere dentro de ese plazo, la responsabilidad penal de que trata el Artículo 23 recaerá sobre quien figure como jefe o director.

**Artículo 4º:** Si se llegare a un acuerdo entre el jefe o director y los empleados, aquél será de forzoso cumplimiento por el tiempo y en las condiciones en que se hubiere celebrado, para lo cual se extenderá un acta de lo acordado, que será firmada por los delegados y por el director o jefe, y de la cual se remitirá una copia auténtica a la primera autoridad política del lugar.

**Artículo 5º:** Si no se llegare a un acuerdo por el procedimiento establecido en este Título, la diferencia será obligatoriamente sometida al de conciliación, de que se trata enseguida.

## **Título II: Conciliación**

**Artículo 6º:** Toda diferencia que haya podido ser resuelta por arreglo directo, será sometida a la acción conciliadora de un tiempo, nombrado de común acuerdo por las dos partes, o a la de dos personas designadas una por cada una de las partes interesadas.

Las personas nombradas deben ser colombianas, deben conocer los negocios de la empresa o establecimiento y ser mayores de veintiún (21) años.

**Artículo 7º:** La persona o personas que hayan aceptado el cargo de conciliadores deben entrar a funcionar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su designación, y convocarán inmediatamente a los delegados de los empleados y a los de la empresa o establecimiento para que les suministren todos los datos e informes necesarios para el desempeño de su cometido.

**Artículo 8º:** Los representantes de los empleados podrán ser los delegados de que se trata en el Título I, u otros cuyo número no pase de tres y que reúnan las mismas condiciones de aquéllos. La empresa o establecimiento estará representado por tres delegados,

entre los cuales puede estar el jefe o director. Tanto los unos como los otros deben conocer los negocios de que se trata, y estar provistos de poderes suficientes para firmar cualquier arreglo que se celebre, salvo que convengan en que se haga *ad referendum*.

**Artículo 9º:** Los representantes de una y otra parte tienen la obligación de presentar ante el conciliador o conciliadores, cada vez que sean llamados, salvo excusa justificada, y de suministrarle todos los datos que se soliciten referentes a la diferencia o conflicto y a la manera y forma en que pudiere ser arreglado.

**Artículo 10º:** Los informes que suministren las partes son de carácter confidencial, y los conciliadores no podrán hacer uso de ellos sin previa autorización de quienes los hayan dado.

**Artículo 11:** El cargo de los conciliadores es el de procurar un arreglo equitativo y conveniente para las partes en conflicto, y quedará terminado cuarenta y ocho (48) horas después de que hayan comenzado sus funciones, salvo prórroga que de común acuerdo les den aquéllas para mandato.

**Artículo 12:** La decisión, concepto o dictamen que formulen los conciliadores no es obligatorio para las partes contratantes. Pero si se llegare a un acuerdo, éste se extenderá en un acta, en la cual se incluirán los poderes; y sus estipulaciones que equivalen a un contrato, serán obligatorias para las partes contratantes. El acta será firmada por los representantes de las partes y por el conciliador o los conciliadores; y se declarará terminada la diferencia.

**Artículo 13:** Si no se llegare a un acuerdo, se notificará por los conciliadores a los interesados, que la diferencia puede ser sometida a arbitraje, después de haberse firmado un acta en que conste que no pudo llegarse a un arreglo.

**Artículo 14:** Un ejemplar auténtico del acta, háyase o no celebrado un arreglo, será remitido a la primera autoridad política del lugar donde se firmó.

### Título III: Arbitramento

**Artículo 15:** Si las dos partes resolvieren someter su diferencia a arbitraje, cada una de ellas designará su árbitro, que puede ser escogido entre los conciliadores.

Al instalarse el Tribunal, nombrará el tercero en discordia para el caso en que no pudieren ponerse en contacto; y si no lo estuvieren para esta designación, será tercero el ciudadano que ejerza la primera autoridad política del lugar.

**Artículo 16:** El Tribunal de Arbitramento, o quien haga sus veces, estudiará el asunto, solicitando de los representantes de las partes todos los datos o informes que necesite y que aquéllos posean, pudiéndolos hacer comparecer personalmente cada vez que tenga necesidad de sus declaraciones o informaciones; visitando, cuando lo crea necesario, las fábricas, empresas o establecimientos donde ocurre la diferencia; y tomando informes y declaraciones a las personas que juzgue necesario.

**Artículo 17:** El Tribunal no podrá deliberar sino con la asistencia plena de sus miembros, y dictará su fallo dentro de los ocho (8) días siguientes al de su instalación, que se efectuará dentro de las veintiocho (28) siguientes al día de la aceptación del cargo.

**Artículo 18:** El fallo del Tribunal de Arbitramento es de obligatorio cumplimiento, y queda rodeado de toda la protección que la Ley otorga al arbitraje.

**Artículo 19:** Si uno o más de los árbitros llegare a faltar, se procederá a su reemplazo por el mismo método adoptado para los antes nombrados.

**Artículo 20:** La sentencia arbitral será puesta en conocimiento de los interesados inmediatamente después de que sea dictada.

**Artículo 21:** Mientras una diferencia esté sometida a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, no podrá haber suspensión colectiva del trabajo; ni tampoco podrá haberla durante el tiempo que cubra la sentencia arbitral.

**Artículo 22:** El arbitraje es obligatorio, y toda cesación del trabajo colectivo está prohibida mientras el Tribunal dicta su fallo, en las siguientes empresas, a las cuales están ligadas la seguridad, la salubridad y la vida económica y social de los ciudadanos:

1. Medios de transporte, que comprenden los ferrocarriles, los tranvías, los buques fluviales y los buques marítimos;
2. Acueductos públicos;
3. Alumbrado público de las poblaciones;
4. Higiene y aseo de las ciudades;
5. Explotación de minas de la Nación.

#### **Título IV: Sanciones penales**

**Artículo 23:** Todo individuo que ponga obstáculos al ejercicio de las funciones de los delegados de que trata el Título I, será castigado con una multa de diez pesos (\$10) a cien pesos (\$100), o con arresto equivalente, a razón de un día por cada dos pesos (\$2).

**Artículo 24:** Toda persona citada por el conciliador, por la Junta de Conciliación o por el Tribunal de Arbitramento, que no comparezca a la citación sin excusa justificada y oportuna, o que no se haga representar por persona autorizada, será condenada a una multa de diez pesos (\$10) a cien pesos (\$100), o su equivalente en días de arresto.

**Artículo 25:** Los árbitros que hubieren aceptado su cargo están en la obligación precisa de asistir a todos los actos del Tribunal hasta dictar el fallo correspondiente, salvo excusa aceptada por el mismo Tribunal. El árbitro que falte al expresado deber podrá ser penado con multa de cien pesos (\$100) a quinientos pesos (\$500).

**Artículo 26:** Toda persona que concite públicamente a la cesación colectiva del trabajo en los casos en que es obligatorio el arbitramento, será condenada a una multa de diez pesos (\$10) a cien pesos (\$100), convertibles en arresto, a razón de dos pesos (\$2) por cada día, previa la comprobación de la culpa.

**Artículo 27:** Toda persona que incite a que la cesación colectiva del trabajo se efectúe sin observancia de las disposiciones de la presente Ley, o incite al desconocimiento del fallo arbitral, o ultraje de palabra o de obra a los miembros del Tribunal de Arbitramento con ocasión del ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, será condenada previa comprobación de la culpa, a las mismas penas señaladas en el Artículo anterior.

**Artículo 28:** Si la cesación del trabajo se efectuare en alguna de las empresas de que trata el Artículo 22, queda autorizado el Gobierno para asumir su dirección, con acuerdo de los respectivos empresarios, y hacerlas funcionar.

## **Título V: Disposiciones varias**

**Artículo 29:** Con el nombre de empleados se comprende en esta Ley a todo el personal subalterno que trabaje en la empresa o establecimiento, cualquiera que sea la función o trabajo que ejecute; y con el de dueño, jefe o director, al propietario, o a su representante.

**Artículo 30:** El respectivo Alcalde es el competente para imponer las penas de que trata esta Ley y lo hará adoptando un procedimiento breve y sumario.

La resolución que se dicte será apelable ante el inmediato superior.

**Artículo 31:** Queda en estos términos reformada la Ley 78 de 1919, sobre huelgas.

MARCO FIDEL SUÁREZ

## **Ley 83 de 1931 (sobre sindicatos)**

**Artículo 1º:** La Ley reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Se llama sindicato a la asociación de trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de su profesión, sin repartición ni beneficios.

**Artículo 2º:** El derecho de constituirse libremente en sindicato se extiende también a las profesiones liberales a los industriales y a los trabajadores asalariados por el Estado, los departamentos y los municipios.

Las condiciones necesarias para ejercer el derecho de asociación profesional de los empleados públicos se establecerán por sus respectivos estatutos.

**Artículo 3º:** Los sindicatos son gremiales e industriales. Los primeros son los formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad; los segundos los formados por individuos de varios oficios, profesiones o especialidades que contribuyan a la preparación, elaboración o explotación de un mismo producto en una misma empresa.

**Artículo 4º:** Pueden constituirse también como sindicatos las asociaciones de trabajadores aun cuando pertenezcan a profesiones diversas, disímiles o inconexas, cuando en la región de que se trate no hubiere el número de trabajadores exigido por la Ley para formar por sí mismo un sindicato gremial o industrial.

El sindicato gremial o industrial que se constituya con elementos de los sindicatos a que se refiere el Artículo anterior, o con otros elementos, por contar en una industria o

profesión con el número mínimo de miembros que exige la Ley, será el titular de derechos y obligaciones del primitivo sindicato respecto del gremio o industria de que se trate.

**Artículo 5º:** Para gozar de la personería jurídica, el sindicato presentará al Ministerio de Gobierno, por conducto de la Oficina General del Trabajo, una solicitud suscrita por veinte asociados por lo menos, y tres ejemplares de los estatutos.

Dicha solicitud debe contener necesariamente:

1. El nombre y apellido, la nacionalidad, la profesión y el domicilio de los miembros que dirijan o administren o tengan la representación del sindicato, los cuales deben ser colombianos y mayores de edad;
2. El número y la nacionalidad de los socios con especificación de la profesión o profesiones que ejerzan; y
3. El domicilio social del sindicato. A la solicitud se acompañarán tres copias del acta de fundación.

*Parágrafo:* El Ministerio de Gobierno, oído el concepto de la Oficina General del Trabajo, resolverá favorablemente la solicitud, salvo el caso de que los estatutos del sindicato sean contrarios a la Constitución, a las leyes o a las buenas costumbres, o contravengan disposiciones especiales de esta Ley.

La resolución correspondiente se publicará en el Diario Oficial y su Boletín del Trabajo.

**Artículo 6º:** Todo sindicato deberá contar veinticinco miembros, por lo menos.

**Artículo 7º:** Los estatutos de los sindicatos deberán expresar:

1. La denominación del sindicato que lo distinga de los demás;
2. Su domicilio;
3. Su objeto;
4. El modo de nombrar la directiva;
5. La organización de las comisiones;
6. Las condiciones de admisión de miembros;
7. Los motivos de expulsión y las correcciones disciplinarias;
8. La forma de pagar las cuotas, su monto y el modo de administrarlas;
9. Las épocas de celebración de asambleas generales y las de presentación de balance;
10. Las reglas para la liquidación del sindicato; y
11. Las demás reglas o prescripciones que fueren necesarias para su mejor organización.

La directiva del sindicato deberá rendir a la asamblea general de sus agremiados, por lo menos cada seis (6) meses, cuenta completa y detallada de la administración de los fondos del mismo. Ésta obligación no puede dispensarse.

**Artículo 8º:** Los sindicatos tienen, principalmente, las siguientes facultades:

- a. Celebrar contratos colectivos;
- b. Defender los derechos de sus miembros en los conflictos de trabajo, ya sea ante terceros o ante las autoridades;
- c. Crear, administrar o subvencionar instituciones, establecimientos u obras de utilidad común, tales como cajas de socorros mutuos, habitaciones baratas, oficinas de

colocación, laboratorios, campos de experimentación y deporte, cursos y publicaciones de educación científica, avícola o industrial, sociedades cooperativas, casa de salud, biblioteca y escuelas;

- d. Comprar para revender, alquilar, prestar o repartir entre sus miembros, o comprar por cuenta de ellos, todos los objetos necesarios al sostenimiento de la familia y al ejercicio de la profesión, materias primas, instrumentos, máquinas, abonos, semillas, plantas o animales; servir de intermediario para la venta de los productos provenientes del trabajo de los socios o de la producción de cooperativas, siempre que no procedan en nombre propio, y facilitar esa venta por medio de exposiciones, anuncios y sistemas adecuados de transporte; y
- e. Procurar la conciliación en los conflictos de trabajo, y decretar la huelga, llegado el caso, y previos los trámites legales, en los establecimientos, fábricas, talleres o industrias cuyos trabajadores pertenezcan al gremio, previa aprobación de las dos terceras partes de los miembros del sindicato.

**Artículo 9º:** Los sindicatos sólo pueden adquirir a título gratuito u oneroso, los bienes muebles e inmuebles indispensables al desarrollo de sus fines peculiares, y no pueden entregarse a ningún género de especulaciones ni repartir dividendos entre sus asociados.

**Artículo 10º:** Los sindicatos se disuelven en los casos previstos en los estatutos o por acuerdo, cuando menos, de las dos terceras partes de los miembros que los integran.

**Artículo 11:** Los sindicatos tienen la facultad de federarse, aun cuando pertenezcan a distintas regiones o profesiones. Las federaciones gozan de personería jurídica independiente y tienen los mismos derechos y prerrogativas de los sindicatos que las componen, siempre que se ajusten a las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 12:** Toda persona que por violencia, o amenazas, atente contra el derecho de libre asociación sindical, impidiendo a una persona hacer parte de un sindicato u obligándola a salir de él, será castigada con una multa de veinte pesos (\$20) a doscientos pesos (\$200), que le será impuesta por la respectiva Oficina del Trabajo, previa comprobación completa de los hechos.

**Artículo 13:** Todo miembro de un sindicato puede retirarse de él sin otra obligación que la de pagar las cotizaciones vencidas. Cuando el sindicato hubiere creado instituciones de mutualidad, seguro, crédito u otras similares, el socio que se retire no pierde en ningún caso los derechos que en ella le correspondan. El sindicato puede permitirle permanecer dentro de tales instituciones, o separarlo de ellas mediante el pago de la indemnización proporcional a las contribuciones pagadas y a los beneficios recibidos, de acuerdo con las normas fijadas en los estatutos.

**Artículo 14:** El sindicato puede excluir de su seno a uno o más de sus socios, siempre que la exclusión sea decretada por la mayoría absoluta de sus miembros. Es aplicable al socio excluido lo dispuesto en el Artículo anterior.

**Artículo 15:** Todo sindicato decretará la separación del socio que voluntariamente deje de ejercer durante un año la profesión o profesiones cuya defensa y mejoramiento persigue la asociación.

**Artículo 16:** Ningún sindicato puede subsistir sin el número de miembros que se han señalado para su constitución.

**Artículo 17:** No puede funcionar sindicato alguno cuyo personal no esté compuesto, por lo menos en sus dos terceras partes, por ciudadanos colombianos. Cualquiera que sea la forma de dirección del sindicato, ningún extranjero es elegible para los cargos directivos.

**Artículo 18:** Los sindicatos no pueden coartar directa ni indirectamente la libertad de trabajo, ni tomar medida alguna para constreñir a los trabajadores no afiliados a ingresar en ellos.

**Artículo 19:** Cuando el sindicato se coloque en una situación de hecho permanente que viole las disposiciones de la presente Ley, el Ministerio Público o la Oficina General del Trabajo lo requerirá para que se ajuste a las disposiciones legales; si el sindicato, no obstante el requerimiento, persistiere en la infracción de la Ley, se dará aviso al Juez del Circuito correspondiente, quien decretará la disolución del sindicato, oídas las alegaciones de las partes. Las infracciones que resulten de un hecho instantáneo y que no determinen una situación permanente, serán reprimidas por el mismo Juez del Circuito con sanciones pecuniarias, con el mismo procedimiento del inciso anterior.

**Artículo 20:** Al disolverse un sindicato en forma voluntaria o por decisión judicial, debe reintegrarse a los miembros activos, una vez cubierto el importe de las deudas, las sumas que hayan pagado como cuotas o cotizaciones. El remanente del haber común debe pasar a cualquier otro sindicato análogo, o en su defecto, a un instituto de beneficencia o utilidad social, elegidos el uno y el otro por la asamblea general del sindicato.

**Artículo 21:** Cinco o más industriales o empresarios pueden constituirse en sindicato, sometiéndose a las disposiciones de esta Ley. Los sindicatos así constituidos gozan de las facultades concedidas en los ordinales a, c y d del Artículo 8°. En iguales condiciones y con los mismos derechos pueden fundarse sindicatos mixtos de industriales o empresarios y trabajadores, pero éstos requieren un número no menor de tres industriales y diez trabajadores.

**Artículo 22:** El sindicato que declara una huelga con violación de las disposiciones vigentes sobre la materia, sufrirá una multa de cien pesos (\$100) a trescientos pesos (\$300), que impondrá en la capital de la República la Oficina General del Trabajo, y en las demás ciudades los inspectores generales del trabajo, o en su defecto el respectivo Alcalde Municipal.

**Artículo 23:** A los sindicatos les está prohibida cualquier ingerencia directa o indirecta en la política militante del país. La contravención a lo dispuesto en este Artículo tendrá como sanción la disolución inmediata del sindicato, previo concepto del Ministerio Público, y será decretada por la Oficina General del Trabajo.

**Artículo 24:** Los sueldos y salarios deberán ser pagados por períodos iguales y vencidos, en moneda legal. Los mayores de dieciocho (18) años y las mujeres casadas, aunque

no estén divorciadas ni sus bienes separados, recibirán separadamente el pago de sus sueldos y salarios, y podrán administrar sus emolumentos sin intervención de sus representantes legales.

ENRIQUE OLAYA HERRERA

## **Ley 10 de 1934** **(sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados)**

**Artículo 1º:** Para efecto del Artículo 16 de la Constitución Nacional, se consideran penas afflictivas las de presidio y reclusión, las cuales llevan anexa la de pérdida, por tiempo indefinido, de los derechos políticos del condenado, cuando son impuestas por autoridad judicial.

También llevan anexa la pérdida de los derechos políticos, las penas establecidas o que establezca la Ley contra los responsables por actos de violencia, falsedad o corrupción en elecciones.

**Artículo 2º:** La pena de pérdida de los derechos políticos no puede ser decretada sino por el Senado o por las autoridades del orden judicial.

La pena de privación temporal de los derechos políticos no excederá de ocho años.

**Artículo 3º:** Los que hayan sido privados de los derechos políticos por tiempo indefinido, podrán ser rehabilitados en el goce de tales derechos por el Senado de la República, a quien corresponde exclusivamente conceder esa gracia.

**Artículo 4º:** La rehabilitación no podrá concederse, sino después de transcurrido un lapso, conforme se expresa en el presente Artículo y mediante las formalidades indicadas en los artículos que siguen: a los condenados a un año o menos de presidio o reclusión, un año después de que se haya cumplido la pena principal; a los condenados a un tiempo mayor de un año, y no mayor de 5,2 años después de cumplida la pena principal; a los condenados a más de cinco (5) años, sin llegar a 10,4 años después de cumplida la pena principal; y a los condenados a diez (10) años o más, ocho (8) años después de cumplida la pena principal.

**Artículo 5º:** En los casos en que el reo hubiese sido condenado únicamente a la pena de privación de los derechos políticos, por tiempo indefinido, podrá ser rehabilitado cuatro (4) años después, contados desde el día en que quedó ejecutoriada la sentencia condenatoria.

**Artículo 6º:** Los dos artículos que preceden no son aplicables cuando se trate de condenados por la comisión de delitos electorales. En tales casos la rehabilitación no podrá solicitarse sino pasados ocho (8) años después de cumplida la pena corporal si la hubiere

o de ejecutoriada la sentencia condenatoria, si ésta se refiere únicamente a la privación de los derechos políticos u otra incorporal.

**Artículo 7º:** El reo que quiera obtener rehabilitación deberá solicitarla al Senado, por medio de memorial que presentará personalmente al secretario de la corporación; pero si no residiere o no estuviere en la capital podrá enviarlo por cualquier vía, autenticado por cualquiera autoridad del lugar de donde se dirija.

A la solicitud deberá acompañar, por lo menos, los siguientes documentos:

- a. Copia autenticada de la Sentencia de Primera Instancia, con sus notificaciones;
- b. Copia de la Sentencia de Segunda Instancia con sus notificaciones, si las hubiese habido;
- c. Copia de la sentencia de la Corte Suprema, si el juicio hubiere estado al conocimiento de esa corporación, por cualquier causa;
- d. Sendas copias de las boletas de encarcelación y excarcelación expedidas por los directores de los establecimientos donde se cumplió la pena.

Si no pudieren ser obtenidas esas copias, se suplirán por certificados expedidos por los nombrados directores con vista de los libros que se lleven en el establecimiento;

- e. Tres declaraciones, por lo menos, de personas honorables, sobre la conducta observada por el peticionario después de que cumplió la pena. Los declarantes deberán expresar los hechos positivos en que basen sus afirmaciones, de los cuales pueda deducirse la verdad de tales afirmaciones. Las declaraciones serán rendidas ante cualquier juez del orden judicial, con citación del Personero Municipal o de cualquiera otro agente del Ministerio Público.

El juez que reciba las declaraciones certificará sobre la honorabilidad de los testigos; y

- f. Certificado del juez o jueces municipales, del Circuito en lo Penal y del Superior del Distrito respectivos, acerca de que no cursa sobre el solicitante causa criminal alguna.

**Artículo 8º:** Los memoriales, declaraciones, copias, certificados, etcétera, podrán extenderse en papel común y no llevarán estampillas. Los funcionarios no cobrarán emolumento alguno.

**Artículo 9º:** Condenado un individuo a la pérdida de los derechos políticos, el juez respectivo dará cuenta de ello, una vez que esté ejecutoriada la Sentencia condenatoria, al alcalde del vecindario de aquel, y éste lo comunicará al Jurado Electoral del respectivo Distrito.

Decretada una rehabilitación, la Secretaría del Senado la comunicará al interesado, al Juzgado donde se pronunció la Sentencia y se archivó el proceso y al Alcalde del Distrito del agraciado. El Alcalde transcribirá la comunicación al Jurado Electoral del respectivo Distrito.

**Artículo 10º:** Si a juicio del Senado, de la documentación presentada por el peticionario no resultare plenamente justificada la concesión de la gracia que se solicita, podrá negarla o aplazarla hasta que el interesado llene las deficiencias que se anoten, las cuales

deberán precisarse. En caso de negativa, el interesado no podrá hacer nueva solicitud de rehabilitación, sino después de que haya transcurrido por lo menos un año contado desde la fecha en que fue aprobada la respectiva resolución.

**Artículo 11:** Quedan derogados los artículos 1987 y 1991 del Libro III del Código Judicial y reformados el inciso 2º del Artículo 40 del Código Penal, el 42, el 90 y el 91 del mismo Código.

**Artículo 12:** Se entiende por empleado particular, para los efectos de esta Ley, toda persona que no siendo obrero, realice un trabajo por cuenta de otra persona o entidad, fuera del servicio oficial, en virtud de sueldo o remuneración periódica o fija, participación de beneficios o cualquiera otra forma de retribución.

Se entiende por patrono, la persona por cuya cuenta se realice el trabajo del empleado. Si esta persona obra como intermediario entre el dueño de la empresa o negocio y el empleado, serán responsables solidariamente del cumplimiento de las disposiciones establecidas por esta Ley, el dueño y el intermediario.

**Artículo 13:** Todo contrato de trabajo con empleados particulares se extenderá por escrito, en papel simple, en dos ejemplares, para que conserve uno cada parte, y estará exento de los derechos de timbre y sanidad. Este contrato, además de las estipulaciones que acuerden los contratantes y que no contraríen la presente Ley, contendrá: las especificaciones del trabajo a que se obliga el empleado, la cuantía de la remuneración y la forma y período de pago; la duración del contrato, las causales que lo hagan caducar durante su vigencia, y un certificado de salud expedido por un médico graduado escogido y pagado por el patrón.

En caso de controversia, el contrato antedicho será plena prueba de las obligaciones respectivas.

*Parágrafo:* Los contratos que se hallen vigentes al entrar a regir esta Ley, deberán hacerse constar por escrito y sujetarse a sus disposiciones, en un término de sesenta (60) días, a partir de la sanción de ella.

*Parágrafo:* La Oficina General del Trabajo redactará y publicará un modelo del contrato de trabajo de que trata esta Ley, cuyos términos generales se observarán al hacer tales convenios, sin perjuicio de que las partes incluyan estipulaciones que no violen disposiciones legales. En caso de que no se haya firmado contrato, éste se presume celebrado de acuerdo con los términos del modelo publicado por la Oficina General del Trabajo en el Diario Oficial. Dicha entidad revisará, cuando lo estime conveniente, el mencionado modelo, con el fin de hacerle las modificaciones que la experiencia aconseje.

**Artículo 14:** Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios:

- a. Quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrón;
- b. Auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte (120) días, a la rata siguiente: las dos terceras partes del sueldo, durante los primeros sesenta (60) días de la enfermedad; la mitad para los treinta (30) días siguientes y la tercera parte para el tiempo restante;

- c. En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobado, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este Artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres (3) últimos años de servicio y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo.

*Parágrafo:* Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato por vencimiento del plazo de duración, excepto, en este caso cuando el patrón se allane a renovarlo en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello.

**Artículo 15:** Ningún empleado podrá ser obligado a trabajar más de ocho (8) horas por día.

**Artículo 16:** En los casos en que un empleado preste servicio activo en el ejército o sea llamado a prestar el servicio militar obligatorio, no se considerará interrumpido el contrato de trabajo, y en consecuencia, conservará el derecho a desempeñar el cargo para el cual fue contratado.

**Artículo 17:** En igualdad de circunstancias no puede concederse a los empleados extranjeros, por las entidades públicas o por empresas nacionales o extranjeras que trabajen dentro del país, mayores garantías o ventajas que las otorgadas a los empleados colombianos.

La infracción de este mandato será penada con multas de doscientos pesos (\$200) a mil pesos (\$1.000) a cargo del patrón y a favor del Tesoro Nacional.

**Artículo 18:** Mientras se establece una jurisdicción especial para la solución de conflictos del trabajo que pueden originarse con motivo de la aplicación de las disposiciones de la presente Ley, dichas controversias se tramitarán de conformidad con el procedimiento señalado en el Título 46 del Libro II de la Ley 105 de 1931.

Las solicitudes y actuaciones que se adelanten a este respecto estarán exentas de los impuestos de papel sellado y timbre nacional.

*Parágrafo:* Las multas y demás sanciones establecidas por las leyes vigentes sobre trabajo serán aplicadas de oficio o a petición de cualquier ciudadano, de un sindicato o de las federaciones de empleados. El valor de las multas ingresará a los respectivos Tesoros Municipales.

**Artículo 19:** Las garantías concedidas por esta Ley a los empleados no podrán renunciarse en ninguna forma.

**Artículo 20:** Quedan exceptuadas de las disposiciones sobre descanso dominical las farmacias y las peluquerías, donde podrá trabajarse voluntariamente hasta la una de la tarde de los días feriados.

**Artículo 21:** Esta Ley regirá desde su sanción.

## Decreto 2350 de 1944 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y Jurisdicción Especial del Trabajo)

### Sección I: del contrato individual

**Artículo 1º:** Siempre que de los términos de la convención escrita no resulte otra cosa, se presumirá que hay contrato de trabajo entre quien presta un servicio personal bajo la dirección de otro, y quien recibe o aprovecha tal servicio. A falta de estipulaciones lícitas distintas, el contrato de trabajo se entenderá celebrado de conformidad con los modelos que el Gobierno promulgue, previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores, y las obligaciones recíprocas que de él emanen se tendrán por ajustadas en las condiciones usuales en la región que sean más acordes con el aptitud del trabajador y con la naturaleza del negocio.

**Artículo 2º:** Ningún reglamento interno de trabajo tendrá validez en cuanto a las obligaciones de los trabajadores mientras no sea probado por las autoridades del ramo debidamente publicado. Las sanciones disciplinarias en ningún caso podrán consistir en penas corporales; ni la Nación ni los departamentos o municipios investirán de autoridad para mantener el orden en los campamentos, talleres o establecimientos, a los directores o trabajadores de las empresas, mientras lo sean, ni permitirán que éstos intervengan en la selección de personal de Policía, ni que lo alojen o alimenten gratuitamente, ni que le hagan dádivas de ninguna clase.

**Artículo 3º:** Salvo permiso expreso del Ministerio del ramo, la duración máxima del trabajo diurno es de ocho (8) horas diarias sin que pueda pasar de cuarenta y ocho (48) en la semana; la del trabajo nocturno y la de que, a juicio del Gobierno, sea especialmente peligroso o insalubre, de seis (6) horas; la del trabajo mixto, de siete (7) horas diarias. La jornada máxima del trabajo agrícola será, sin embargo, de nueve (9) horas diarias o de cincuenta y cuatro (54) horas semanales. No podrán aceptarse al trabajador más de cuatro (4) horas diarias de trabajo extraordinario; en las actividades en que éste sea permitido, ni más de doce (12) en la semana.

*Parágrafo:* Lo dispuesto en este Artículo no se aplica a los casos de siniestro o grave peligro; ni al servicio doméstico; ni a la recolección de cosechas; ni a los trabajadores que ocupen puestos de dirección, confianza o simple vigilancia, o que desarrollen labores discontinuas, los cuales, sin embargo, no podrán ser obligados a permanecer más de doce (12) horas en el sitio del trabajo; ni a las actividades cuya naturaleza, a juicio del Gobierno, no sean susceptibles de limitación de la jornada o cuya continuidad se rija por normas especiales.

**Artículo 4º:** El Gobierno podrá señalar, por medio de Decretos, los salarios mínimos para cualquier región económica o cualquier actividad profesional, industrial, comercial, ganadera o agrícola de una región determinada, de conformidad con el costo de la vida, las

modalidades del trabajo, al aptitud relativa de los trabajadores, los sistemas de remuneración o la capacidad económica de las empresas previo concepto de comisiones paritarias de patronos y trabajadores. Tales Decretos regirán por el término, para los municipios, para las empresas o para la actividad regional que en ellos se indiquen.

**Artículo 5º:** El salario no será en ningún caso inferior al mínimo legal señalado por el Gobierno. La remuneración del trabajo extraordinario implicará un recargo mínimo del veinticinco por ciento (25%) en el día y del cincuenta por ciento (50%) en la noche. La remuneración adicional por el trabajo extraordinario, en los casos previstos en el Parágrafo del Artículo 3º, será concertada libremente por las partes. La diferencia de salarios para trabajadores dependientes de un mismo patrono y por trabajos equivalentes, sólo podrá fundarse en razones de capacidad profesional o técnica, de antigüedad o experiencia en la labor, de cargas familiares, de rendimientos en la obra, y en ningún caso en diferencias de nacionalidad, sexo, edad, religión, opinión política o actividades sindicales. Además, para todos los efectos de las leyes que establecen alguna relación entre trabajadores colombianos y extranjeros, sólo se tendrán como colombianos los que lo sean de conformidad con la Constitución Nacional.

**Artículo 6º:** Los enganches colectivos de trabajadores en el país para la prestación de servicios en el exterior, serán regulados e intervenidos por el Gobierno, y deberán ser caucionados para garantizar el cumplimiento del contrato por el patrono, y la oportuna repatriación de los trabajadores que los solicitaren. Análogas prescripciones regirán el enganche colectivo de trabajadores para prestar sus servicios dentro del país, pero a una distancia mayor de doscientos (200) kilómetros de su residencia.

**Artículo 7º:** Corresponde al patrono, en todo caso, la remuneración de los días de descanso obligatorio. Esta remuneración se reducirá en proporción a los días hábiles en que se haya dejado de trabajar sin justa causa. Solamente se permitirá el trabajo durante los días de descanso obligatorio, mediante doble remuneración cuando no se conceda en otro el descanso compensatorio remunerado, en aquellas labores que no son susceptibles de interrupción por su naturaleza, o por motivos de carácter técnico, o por satisfacer necesidades inaplazables, como los servicios públicos y el expendio o la preparación de alimentos y medicaciones. En las demás en que se ocupen habitablemente más de dos trabajadores asalariados o independientes, no se permitirá ni siquiera el trabajo personal del patrono o de su familia, cuando el establecimiento fuere abierto al público, salvo en las poblaciones cuyo mercado periódico se realice en días de descanso obligatorio.

**Artículo 8º:** Mientras se organiza el seguro social obligatorio, corresponderán también al patrono, además de las que le impongan leyes especiales o convenciones de trabajo, las siguientes indemnizaciones o prestaciones para con sus trabajadores, ya sean empleados u obreros:

- a. Las indemnizaciones por accidentes de trabajo en proporción al daño sufrido y de conformidad con la Tabla de Valuaciones que el Gobierno promulgue, hasta por el equivalente del salario en dos (2) años, además de la asistencia médica,

farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria a que haya lugar. Para estos efectos, se entiende por accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional que afecte al trabajador en forma transitoria, permanente o definitiva, motivada por un hecho imprevisto y repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, siempre que la lesión o perturbación no sea provocada deliberadamente, o por falta grave e intencional de la víctima;

- b. Las indemnizaciones por enfermedades profesionales, en proporción al daño sufrido y hasta por el equivalente del salario en dos (2) años, además de la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria a que haya lugar. Para estos efectos se entiende por enfermedad profesional la adquirida por razón y por motivo del trabajo, con excepción de las enfermedades endémicas de la respectiva región o de las epidemias, que provoque en el organismo una lesión o perturbación funcional, transitoria, permanente o definitiva, originada por agentes físicos, químicos o biológicos. En este caso, y en el de accidentes de trabajo, cuando los riesgos hayan podido prevenirse razonablemente por parte del patrono, con adecuadas medidas de seguridad, el valor de la indemnización se descontará del monto de la condenación ordinaria por perjuicios;
- c. Los gastos indispensables del entierro, en los casos de muerte por accidentes de trabajo o por enfermedades profesionales;
- d. El auxilio por enfermedad no profesional, hasta por ciento veinte (120) días, así: las dos terceras partes del salario, durante los primeros sesenta (60) días de incapacidad la mitad para los treinta (30) días siguientes, y la tercera parte para el tiempo restante;
- e. Quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrono;
- f. Un mes de salario por cada año de trabajo, y proporcionalmente por las fracciones de año, en caso de despido que no sea originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato.

Cada tres (3) años de trabajo continuo o discontinuo, el trabajador adquiere el derecho al auxilio de cesantía correspondiente a este período, y no lo perderá aunque en los tres (3) años subsiguientes incurra en mala conducta o en incumplimiento del contrato que originen su despido. Si fuere despedido, solamente perderá el auxilio correspondiente al último lapso inferior a tres (3) años.

*Parágrafo:* Para liquidar el auxilio de cesantía por tiempo de trabajo anterior al presente Decreto, y siempre que la extinción del contrato de trabajo sea posterior a su promulgación, se aplicarán las siguientes reglas:

1. En caso de despido del trabajador sin justa causa comprobada o cuando se retire por falta grave comprobada del patrono, se tomará en cuenta el tiempo anterior de servicios, pero solamente hasta por cinco (5) años.
2. En los demás casos de extinción del contrato, se tomará en cuenta el tiempo anterior de servicios, pero solamente hasta por tres (3) años.

3. La acción para el cobro judicial del auxilio de cesantía por acusa de retiro voluntario del trabajador, sólo podrá intentarse una vez transcurrido el primer año de la vigencia del presente Decreto; salvo liquidación o quiebra de la empresa, y el pago podrá efectuarse por contados iguales en los años siguientes.

**Artículo 9°:** Lo dispuesto en el Artículo anterior no se aplica a los casos siguientes, a menos de disposición legal especial o estipulación contractual en contrario:

1. A la industria puramente familiar; ni a los trabajados accidentales o transitorios cuya duración no exceda de treinta (30) días y que sean de índole distinta de las actividades de la empresa respectiva; ni a los trabajadores a domicilio que no tengan vínculo permanente con el patrono ni cuya actividad pueda ser vigilada y controlada por éste; ni a los artesanos que no ocupen habitualmente más de dos trabajadores.
2. A los criados domésticos que sirvan en casa de familia, los cuales apenas tendrán derecho al pago íntegro de su sueldo y a la asistencia médica y farmacéutica corriente hasta por un mes, en caso de enfermedad; al salario de dos (2) semanas por cada año de servicio o fracción de año no inferior a dos (2) meses, y a que el patrono sufrague los gastos indispensables del sepelio en caso de muerte. Esta cesantía se regirá por las normas del Parágrafo del Artículo 8°.
3. A los industriales cuya nómina de salarios permanente en el mes no exceda de mil pesos (\$1.000) o que no tengan a su servicio más de diez (10) trabajadores cuando empleen maquinaria movida por fuerza motriz, ni más de veinte (20) en los demás casos. Con todo, estarán obligados a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pero ellas podrán ser graduadas por los Tribunales de Trabajo en una cuantía no inferior al veinte por ciento (20%) ni superior al ochenta por ciento (80%) de la que se establece en el Artículo 8°, en proporción a la capacidad económica del patrono. También están obligados a pagar auxilios por enfermedad, vacaciones y auxilio de cesantía, pero dichas prestaciones serán graduadas por reglamento del Gobierno, en una cuantía no inferior al veinte por ciento (20%), ni superior al ochenta por ciento (80%) de la que se establece en el Artículo 8°.
4. A las empresas ganaderas cuyo capital no exceda de ochenta mil pesos (\$80.000), y a las agrícolas y forestales cuyo capital no exceda de cincuenta mil pesos (\$50.000), ni ocupen, además, siquiera veinte (20) trabajadores permanentes, pero deberán indemnizar los accidentes de trabajo en la forma indicada en el aparte anterior y en cuanto a enfermedades, sólo estarán obligadas a facilitar gratuitamente al trabajador los medios necesarios para su traslado al puesto de socorro, hospital o servicio médico más cercano, y al tratamiento y las medicinas de urgencia.
5. A los mayores de cincuenta (50) años y a los inválidos o enfermos, para cuya ocupación podrá el Gobierno autorizar contratos especiales que no impliquen para los patronos ni el seguro de vida ni la indemnización de otros riesgos a que estarían obligados para con los trabajadores normales.

**Artículo 10°:** No obstante lo dispuesto en los artículos precedentes, cuando una empresa disminuya o fraccione su capital, o restrinja su nómina de salarios o adopte sistemas

que la asimilen a pequeña industria, a industria familiar o a trabajo a domicilio, o se valga de otros recursos análogos podrá declararla sujeta a cargas correspondientes a su clasificación real, previo examen de los hechos.

**Artículo 11:** El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo indefinido o a término fijo; en este último caso, no podrá en la forma que lo convengan las partes o, a falta de estipulación, cada año. Sin embargo, todo contrato será revisable cuando quiera que sobrevengan imprevisibles alteraciones de la normalidad económica. Si no se estipulare que el contrato es por tiempo indefinido, se entenderá celebrado por seis (6) meses. Cualquiera de las partes podrá terminar unilateralmente el contrato de trabajo celebrado por tiempo indefinido, mediante aviso a la otra con antelación por lo menos igual al período que regule los pagos del salario, de acuerdo con la costumbre y previa cancelación de todas las deudas, prestaciones o indemnizaciones a que haya lugar. La sola sustitución del patrono no extingue el contrato de trabajo. El sustituido responderá solidariamente con el sustituto, durante el año siguiente a la sustitución, por todas las obligaciones anteriores.

**Artículo 12:** Lo dispuesto en el Artículo anterior no es aplicable al contrato de aprendizaje ni al período de prueba a que son sometidos ciertos trabajadores para su admisión definitiva. En uno y otro caso, salvo estipulación en contrario, el contrato podrá ser terminado unilateralmente mediante simple aviso con siete (7) días de antelación, por parte del trabajador, o intempestivamente mediante el pago del salario de siete (7) días, por parte del patrono. Pero el período de aprendizaje no excederá de seis (6) meses, y el aprendiz tendrá derecho a exigir cualquier tiempo que un jurado mixto lo examine y certifique su aptitud, y a ser preferido para las vacantes que ocurran; el período de prueba no podrá exceder de dos (2) meses, cuando se trate de trabajadores calificados, ni de quince (15) días en los demás casos; expirados tales términos, la prestación de servicios que subsiste se regirá por las normas generales del contrato de trabajo.

**Artículo 13:** En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Si ésta fuere el patrono, la indemnización para el trabajador no podrá ser inferior al salario de un mes; si fuere el trabajador, sus créditos por concepto de auxilio de cesantía y de vacaciones no disfrutadas servirán de garantía para responderle al patrono por los perjuicios a cuya reparación fuere condenado.

**Artículo 14:** La Nación, los departamentos, intendencias y comisarías y los municipios se considerarán patronos, para los efectos del presente Decreto, y en general, de la legislación del trabajo, en relación con los trabajadores de construcción y sostenimiento de las obras públicas y con los de las empresas industriales, comerciales, agrícolas o ganaderas que dichas entidades exploten con ánimo de lucro. En cambio, sus relaciones con los empleados administrativos y con los de los Órganos Legislativos y Judiciales, no estarán regidas por las normas sobre contrato de trabajo sino por las reglas de Derecho Público que determinan las respectivas leyes.

*Parágrafo 1º:* La condiciones de trabajo, prestaciones y garantías para empleados y obreros de planta del ramo de guerra, se regularán exclusivamente por las disposiciones especiales para dicho ramo.

*Parágrafo 2º:* Queda especialmente prohibido a los habilitados, cajeros o pagadores oficiales hacer a los trabajadores retención o deducción o colecta alguna para fiestas, homenajes o regalos directa o indirectamente relacionados con otros empleados oficiales.

*Parágrafo 3º:* No son empleados públicos, sino empleados particulares, los de los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos.

**Artículo 15:** El Estado garantiza a los trabajadores y a los patronos el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, y a éstos el derecho de unirse o federarse entre sí.

**Artículo 16:** Los sindicatos de trabajadores son:

- a. De empresa, si están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa;
- b. Gremiales, si están formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad;
- c. De oficios varios, si están formados por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas.

Estos últimos sólo podrán permitirse cuando en la localidad respectiva no haya trabajadores de un mismo gremio en número suficiente para constituir un sindicato gremial.

**Artículo 17:** Los sindicatos de empresa son la base de la organización sindical; a ellos corresponde, en primer término, la representación de sus afiliados en todas sus relaciones de trabajo; la presentación de pliegos de peticiones; la designación de comisiones disciplinarias o de reclamos y la de negociadores, de entre sus propios miembros; el nombramiento de conciliadores y árbitros, en su caso, y la celebración de contratos sindicales y convenciones colectivas de trabajo para cuyo concierto deberán ser debidamente consultados los intereses de los diversos gremios. Por lo mismo, dentro de una misma empresa no podrán coexistir dos o más sindicatos de trabajadores. Si de hecho los hubiere, subsistirá el que tenga mayor número de afiliados, el cual deberá admitir el personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión.

**Artículo 18:** La notificación formal que cualquier número de trabajadores suficientes para la constitución de un sindicato haga ante un Inspector o Tribunal de Trabajo, de su propósito de organizarse como tal, notificación que será transmitida inmediatamente a la empresa o patronos correspondientes, coloca a dichos trabajadores bajo la protección especial del Estado. En consecuencia, desde la referida notificación, hasta que al respectivo sindicato se le otorgue personería jurídica, sin pasar en ningún caso de tres (3) meses, ninguno de aquellos trabajadores podrá ser despedido, trasladado o desmejorado en sus condiciones de trabajo sin justa causa, calificada por el correspondiente Tribunal de Trabajo. El mismo amparo se establece a favor de los miembros de la Junta Directiva de todo sindicato, en cuanto su número no exceda de diez (10), sean

principales o suplentes, desde que sea notificada su elección y por el tiempo que dure su mandato y tres (3) meses más.

**Artículo 19:** Un sindicato de empresa, mientras goce de personería jurídica, puede solicitar, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, que los patronos les retengan a sus afiliados las cuotas periódicas señaladas en los correspondientes Estatutos y las entreguen oportunamente al Tesorero del sindicato. Los patronos estarán obligados a hacer la retención y la entrega hasta tanto que el sindicato, por mayoría de votos, no decida otra cosa. Todo sindicato deberá presentar semestralmente al Ministerio del ramo una relación detallada de sus ingresos y egresos, y someterse permanentemente a la inspección y vigilancia del Gobierno por el aspecto financiero y en cuanto al cumplimiento de sus Estatutos. Los fondos de todo sindicato deberán mantenerse en algún banco o caja de ahorros, salvo aquellas cantidades para atender a gastos menores, que indique el reglamento del Gobierno.

**Artículo 20:** Los empleados públicos no podrán formar parte de sindicatos que no estén formados exclusivamente por empleados públicos, ni de otras asociaciones profesionales que persigan fines distintos de los simplemente culturales, recreativos, de seguros y auxilios mutuos, o cooperativos. La contravención a este precepto será causal de mala conducta que provocará la pérdida del empleo. Para los empleados públicos no regirá en ningún caso el fuero establecido en el Artículo 18.

**Artículo 21:** Se entiende por contrato sindical el que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios patronos o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Uno de los ejemplares del contrato sindical se rige por las normas del contrato individual de trabajo.

**Artículo 22:** El sindicato de trabajadores que hubiere suscrito un contrato sindical responderá tanto por las obligaciones directas que surjan del mismo como por el cumplimiento de las que se estipulen para sus afiliados, salvo en los casos de simple suspensión del contrato previstos por la Constitución, la Ley o la convención, y tendrá también personería para ejercer tanto los derechos y acciones que le correspondan directamente como los que le correspondan a cada uno de sus afiliados. Para estos efectos, cada una de las partes contratantes deberá constituir caución suficiente; si no se constituyere, se entenderá que todo el patrimonio de cada contratante sirve de garantía de las respectivas obligaciones contractuales.

**Artículo 23:** En caso de disolución del sindicato de trabajadores que haya sido parte de un contrato sindical, los trabajadores continuarán prestando sus servicios en las condiciones estipuladas, mientras dure la vigencia del contrato, bajo su responsabilidad individual.

#### **Sección IV: de la convención colectiva de trabajo**

**Artículo 24:** Convención colectiva de trabajo es la que se celebra voluntariamente entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos de trabajadores o federaciones de sindicatos, por otra, para fijar las condiciones generales del trabajo a las cuales se entenderán sujetos los contratos individuales o

sindicales durante su vigencia las decisiones arbitrales sobre conflictos colectivos de trabajo, así como los pactos y actas de conciliación debidamente concertados y los reglamentos internos de trabajo aprobados por las autoridades del ramo, hacen las veces de convenciones colectivas de trabajo hasta que éstas se celebren.

**Artículo 25:** Además de las estipulaciones que las partes acuerden en relación con las condiciones generales del trabajo en la convención colectiva se indicarán las profesiones, oficios o industrias que comprenda, el lugar o lugares donde ha de regir la fecha en que entrará en vigor, el plazo de duración y las causas y modalidades de su prórroga, su desahucio o su denuncia, y la responsabilidad que su incumplimiento entrañe. Un ejemplar de la convención colectiva será necesariamente depositado en el Ministerio del ramo.

**Artículo 26:** Las disposiciones legales, en cuanto sean más favorables a los intereses de los trabajadores, se aplicarán de preferencia a las estipulaciones de la convención colectiva de trabajo; a su turno, las cláusulas de éstas sustituyen de derecho las de los contratos individuales, anteriores o subsiguientes, en cuanto sean de mayor beneficio para los trabajadores.

## **Sección V: de los conflictos colectivos de trabajo**

**Artículo 27:** Además de la Administración Pública y del Órgano Judicial, son servicios públicos:

Las empresas de transportes por tierra, agua y aire, y las de acueductos, energía eléctrica y telecomunicaciones, siempre que presten sus servicios al público por cuenta del Estado, o mediante concesión de éste, o con sujeción a tarifas, condiciones y reglamentos que el Estado señale;

La higiene pública, el aseo de las poblaciones y las instituciones de asistencia pública y beneficencia, como hospitales, asilos y hospicios.

**Artículo 30:** Para que una huelga sea declarada ilícita por el respectivo Tribunal de Trabajo, de oficio o a solicitud de parte, se requiere:

- a. Que su objeto sea ilícito;
- b. Que no se hayan cumplido los procedimientos de arreglo directo y de conciliación en la forma legal;
- c. Que no haya sido declarada; en votación secreta y con asistencia de un representante del Gobierno, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o empresas afectadas, o por el sindicato a que estén afiliados más de la mitad de aquellos trabajadores; y
- d. Que no se limite a la suspensión pacífica del trabajo.

*Parágrafo:* Tiene por objeto ilícito, y constituye, además sedición, sujeta a la sanción penal correspondiente, toda huelga que se promueva para hacer modificar las órdenes de la autoridad, o con el fin de presionarla para allegar sus decisiones, fallos o jurisprudencia.

**Artículo 31:** Declarada la ilicitud de una huelga, en la misma providencia se prevendrá a los huelguistas que deben regresar al trabajo dentro de las veinticuatro (24) horas

siguientes, o que, si así no lo hicieren, queda el patrono en libertad de despedirlos justificadamente, de reemplazarlos por otros trabajadores y de ejercer la acción de responsabilidad contra los renuentes y en especial contra el sindicato respectivo si éste insistiere en la huelga ilícita, a pesar de la prevención, le será suspendida la personería jurídica por el Gobierno o aun podrá ordenarse su disolución, con aplicación de sus bienes a la reparación del daño.

**Artículo 32:** Los conflictos colectivos de trabajo en los servicios públicos que no se resuelven por arreglo directo o por conciliación, serán sometidos al arbitramento del Tribunal Supremo del Trabajo, aumentado por sendos representantes de los trabajadores y patronos respectivos. Cuando una huelga o cierre de una empresa que no sea de servicio público se prolongue por más de ocho (8) días, el Gobierno convocará al respectivo Tribunal Seccional del Trabajo, para que, asesorado por un representante de los huelguistas y otro de los patronos, estudie el conflicto y proponga a las partes una fórmula cuya adopción o rechazo por los trabajadores se votará en la forma prevenida en el Artículo 30.

### Capítulo II: de la Jurisdicción del Trabajo

**Artículo 33:** La Jurisdicción Especial del Trabajo se instituye para decidir de las controversias que suscite, directa o indirectamente, la ejecución del contrato de trabajo, entre patronos y asalariados, entre asalariados solamente, entre las asociaciones profesionales de patronos y de los asalariados, o entre los asalariados y sus asociaciones profesionales, ya con motivo de la interpretación o ejecución de las cláusulas del contrato de trabajo o de la convención colectiva, ya con ocasión de la interpretación o aplicación de las leyes de carácter social.

**Artículo 34:** La Jurisdicción del Trabajo se ejerce permanentemente:

- a. Por los Tribunales Municipales del Trabajo, que conocerán y decidirán, en primera instancia, de las demandas cuya cuantía no exceda de trescientos pesos (\$300), o de quinientos pesos (\$500) en las capitales de los departamentos;
- b. Por los Tribunales Seccionales del Trabajo, que conocerán y decidirán en segunda instancia, de las decisiones de los Tribunales de Municipales, y en única instancia de todos los demás asuntos que se susciten en el territorio de su jurisdicción;
- c. Por el Tribunal Supremo del Trabajo con jurisdicción en todo el territorio nacional, que conocerá de los recursos de casación y revisión que procedan contra las sentencias de los Tribunales Municipales y Seccionales del Trabajo.

**Artículo 35:** Cada uno de los Tribunales del Trabajo se integrará por un representante de los trabajadores, uno de los patronos y el tercero del Gobierno, que lo presidirá. El reglamento determinará la forma como los patronos y los trabajadores organizados propondrán sus candidatos. De entre éstos, el Gobierno designará, para períodos de tres (3) años, en un mismo acto, los dos magistrados principales correspondientes a los patronos y a los trabajadores, el tercero que le corresponde directamente, y cinco sustitutos numéricos para cada uno de ellos. El Tribunal Supremo escogerá, en un mismo acto, de entre los candidatos de los patronos y los trabajadores, para períodos de dos

(2) años, los respectivos representantes principales en los Tribunales Seccionales, y tres sustitutos numéricos para cada uno de ellos. Cada Tribunal Seccional elegirá, en la misma forma, los representantes de los patronos y de los trabajadores en los Tribunales Municipales de su jurisdicción, para períodos de un año.

**Artículo 36:** Todos los miembros, principales y sustitutos, de los Tribunales del Trabajo deberán ser ciudadanos colombianos; no haber sido condenados a penas afflictivas, y gozar de buena reputación. En cada negocio particular estarán impedidos los que tengan algún interés económico en la controversia. Los magistrados del Tribunal Supremo, deberán ser, además, abogados titulados, especializados en derecho del trabajo en cuanto sea posible, y mayores de treinta (30) años. Los magistrados de los Tribunales Seccionales deberán contar veinticinco (25) años por lo menos, y ser versados en derecho del trabajo y los representantes del Gobierno ser, además, abogados titulados.

**Artículo 37:** El procedimiento en los asuntos del trabajo se sujetará a las siguientes reglas:

1. El procedimiento será oral, y la actuación escrita a que pueda haber lugar no causará derechos de timbre ni de papel sellado.
2. Los Tribunales del Trabajo obrarán siempre como conciliadores antes de adelantar el procedimiento de instancia.
3. Los Tribunales del Trabajo recibirán por sí mismos las pruebas en la audiencia y entrarán a decidir en el acto, o, si fuere el caso, a resumir los alegatos orales y a emitir su concepto para ante el superior.
4. Los Tribunales del Trabajo apreciarán las pruebas en conciencia, es decir, sin sujeción a la tarifa legal.
5. La competencia en los asuntos atribuidos a la Jurisdicción Especial del Trabajo se determina, a prevención, por la vecindad o la mera residencia del trabajador, y por el lugar donde se ha cumplido o debía cumplirse el contrato de trabajo.
6. Las sentencias de primera instancia sin apelables, en el efecto devolutivo, por cualquiera de las partes, y serán consultadas necesariamente, suspendiéndose entretanto su ejecución cuando fueren desfavorables al trabajador. Las apelaciones interpuestas por un patrono o por un sindicato de trabajadores, deberán ser caucionadas para que interrumpan la ejecución de las sentencias.
7. Todo asunto es susceptible del recurso de casación, con tal que éste sea interpuesto por un sindicato de patronos o de trabajadores, o por un Inspector de Trabajo, y siempre que el Tribunal Supremo del Trabajo no haya decidido la cuestión de principio en tres sentencias consecutivas uniformes.
8. No obstante lo dispuesto en la regla precedente, el Gobierno Nacional y las federaciones de sindicatos de patronos o de trabajadores, podrán en cualquier tiempo suscitar del Tribunal Supremo la revisión de sus propias jurisprudencias.
9. El término de la prescripción extintiva de las acciones que corresponden al trabajador para el cobro de su salario y de las prestaciones sociales, será de un año, contado desde el día en que el interesado deje de ser empleado u obrero de la persona natural o jurídica a la cual haya prestado sus servicios; para los derechos surgidos

con anterioridad al presente Decreto, el término de la prescripción extintiva sólo empezará a correr seis (6) meses después de la promulgación del mismo.

**Artículo 38:** Los Tribunales Seccionales del Trabajo serán, cuando las partes no convengan otra cosa, los arbitadores en los conflictos colectivos de trabajo, y llenarán, además, las funciones de conciliación y consulta que el reglamento les señale.

**Artículo 39:** Los negocios atribuidos a la Jurisdicción Especial del Trabajo, de que tengan conocimiento los Jueces Ordinarios, pasarán en el estado en que se hallen a los Tribunales del Trabajo tan pronto como éstos se organicen. Entretanto, desde la vigencia del presente Decreto, se suspenderá su tramitación y sus términos, y quedarán interrumpidas las prescripciones extintivas de las correspondientes acciones o excepciones.

### Capítulo III: disposiciones finales

**Artículo 40:** Las infracciones a cualquiera de las disposiciones del presente Decreto o a cualquiera de las normas legales a que él se remite, que no tengan prevista penalidad especial, se castigarán con multas hasta de mil pesos (\$1.000), que impondrán breve y sumariamente, los Tribunales del Trabajo. Los apremios podrán consistir en multas sucesivas hasta de doscientos pesos (\$200) cada vez, y en arresto hasta de diez (10) días. El valor de las multas y apremios ingresará al Tesoro Nacional.

**Artículo 41:** Las sumas que reciban los trabajadores a título de auxilio de cesantía, indemnizaciones por accidentes de trabajo, seguro de vida obligatorio y demás prestaciones sociales, cuando no excedan de cinco mil pesos (\$5.000), están exentas de los impuestos establecidos por la Ley 78 de 1935.

**Artículo 42:** Este Decreto empezará a regir diez (10) días después de su promulgación.

ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO

## Decreto 2663 de 1950 (sobre Código Sustantivo del Trabajo)

### Título preliminar: principios generales

**Artículo 1º:** Objeto. La finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre {empleadores} y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.

**Artículo 2º:** Aplicación territorial. El presente Código rige en todo el territorio de la República para todos sus habitantes, sin consideración a su nacionalidad.

**Artículo 3º:** Relaciones que regula. El presente Código regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares.

**Artículo 4º:** Servidores públicos. Las relaciones de derecho individual del trabajo entre la Administración Pública y los trabajadores de ferrocarriles, empresas, obras públicas y

demás servidores del Estado, no se rigen por este Código, sino por los Estatutos especiales que posteriormente se dicten.

**Artículo 5º:** Definición de trabajo. El trabajo que regula este Código es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo.

**Artículo 6º:** Trabajo ocasional. Trabajo ocasional, accidental o transitorio, es el de corta duración y no mayor de un mes, que se refiere a labores distintas de las actividades normales del {empleador}.

**Artículo 7º:** Obligatoriedad del trabajo. El trabajo es socialmente obligatorio.

**Artículo 8º:** Libertad de trabajo. Nadie puede impedir el trabajo a los demás, ni que se dediquen a la profesión, industria o comercio que les plazca, siendo lícito su ejercicio, sino mediante resolución de autoridad competente encaminada a tutelar los derechos de los trabajadores o de la sociedad, en los casos que se prevean en la Ley.

**Artículo 9º:** Protección al trabajo. El trabajo goza de la protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Nacional y las leyes. Los funcionarios públicos están obligados a prestar a los trabajadores una debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos, de acuerdo con sus atribuciones.

**Artículo 10º:** Igualdad de los trabajadores. Todos los trabajadores son iguales ante la Ley, tienen las mismas protecciones y garantías, y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, salvo las excepciones establecidas por la Ley.

**Artículo 11:** Derecho al trabajo. Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la Ley.

**Artículo 12:** Derechos de asociación y huelga. El Estado colombiano garantiza los derechos de asociación y huelga, en los términos prescritos por la Constitución Nacional y las leyes.

**Artículo 13:** Mínimo de derechos y garantías. Las disposiciones de este Código contienen el mínimo de derechos y garantías consagradas en favor de los trabajadores. No produce efecto alguno cualquier estipulación que afecte o desconozca este mínimo.

**Artículo 14:** Carácter de orden público. Irrenunciabilidad. Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la Ley.

**Artículo 15:** Validez de la transacción. Es válida la transacción en los asuntos del trabajo, salvo cuando se trate de derechos ciertos e indiscutibles.

**Artículo 16:** Efecto.

1. Las normas sobre trabajo, por ser de orden público, producen efecto general inmediato, por lo cual se aplican también a los contratos de trabajo que estén vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiecen a regir, pero no tienen

efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores.

2. Cuando una Ley nueva establezca una prestación ya reconocida espontáneamente o por convención o Fallo Arbitral por el {empleador}, se pagará la más favorable al trabajador.

**Artículo 17:** Órganos de control. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del Trabajo.

**Artículo 18:** Órganos de interpretación. La interpretación con autoridad de las leyes sociales corresponde al Legislador, y su aplicación e interpretación por vía de doctrina a los jueces, por lo cual las autoridades administrativas no pueden ejercitar esas atribuciones absolviendo consultas, salvo en los casos expresamente autorizados.

**Artículo 19:** Norma general de interpretación. Para la interpretación de este Código debe tomarse en cuenta su finalidad, expresada en el Artículo 1°.

**Artículo 20:** Normas de aplicación supletoria.

Cuando no haya norma exactamente aplicable al caso controvertido, se aplican las que regulen casos o materias semejantes, los principios que se deriven de este Código, la jurisprudencia, la costumbre o el uso, la doctrina, los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización y las Conferencias Internacionales del Trabajo, en cuanto no se opongan a las leyes sociales del país, los principios del derecho común que no sean contrarios a los del derecho del trabajo, todo dentro de un espíritu de equidad.

**Artículo 21:** Conflictos de leyes. En caso de conflicto entre las leyes del trabajo y cualesquiera otras, prefieren aquéllas.

**Artículo 22:** Normas más favorables. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

## **Primera parte: derecho individual del trabajo**

### **Título I: contrato individual de trabajo**

#### **Capítulo I: definición y normas generales**

**Artículo 23.** Definición.

1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.
2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, {empleador}, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

**Artículo 24:** Elementos esenciales.

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:
  - a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
  - b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del patrono, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato; y
  - c. Un salario como retribución del servicio.
2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este Artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.

**Artículo 25:** Presunción. Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo.

**Artículo 26:** Concurrencia de contratos. Aunque el contrato de trabajo se presente involucrado o en concurrencia con otro, u otros, no pierde su naturaleza, y le son aplicables, por tanto, las normas de este Código.

**Artículo 27:** Coexistencia de contratos. Un mismo trabajador puede celebrar contratos de trabajo con dos o más {empleadores}, salvo que se haya pactado la exclusividad de servicios en favor de uno solo.

**Artículo 28:** Remuneración del trabajo. Todo trabajo dependiente debe ser remunerado.

**Artículo 29:** Utilidades y pérdidas. El trabajador puede participar de las utilidades o beneficios de su {empleador}, pero nunca asumir sus riesgos o pérdidas.

## Capítulo II: capacidad para contratar

**Artículo 30:** Capacidad: Tienen capacidad para celebrar el contrato individual de trabajo, todas las personas que hayan cumplido dieciocho (18) años de edad.

**Artículo 31:** Incapacidad.

1. Los menores de dieciocho (18) años necesitan autorización escrita de sus representantes legales, y, en defecto de éstos, del Inspector de Trabajo, o del Alcalde, o del Corregidor de Policía del lugar en donde deba cumplirse el contrato. La autorización debe concederse cuando, a juicio del funcionario, no haya perjuicio aparente físico ni moral para el menor, en ejercicio de la actividad de que se trate.
2. Concedida la autorización, el menor puede recibir directamente el salario y, llegado el caso, ejercitar las acciones legales pertinentes.

**Artículo 32:** Trabajo sin autorización. Si se estableciere una relación de trabajo con un menor sin sujeción a lo preceptuado en el Artículo anterior, el presunto {empleador} estará sujeto al cumplimiento de todas las obligaciones inherentes al contrato, pero el respectivo funcionario de trabajo puede, de oficio o a petición de parte, ordenar la cesación de la relación y sancionar al {empleador} con multas.

### Capítulo III: representantes del {empleador} y solidaridad

**Artículo 33:** Representantes del {empleador}. Son representantes del patrono, y como tales lo obligan frente a sus trabajadores, además de quienes tienen ese carácter según la Ley o los reglamentos de trabajo, las siguientes personas:

- a. Los empleados al servicio del patrono que ejercen funciones de dirección o administración, tales como directores, gerentes, administradores, mayordomos y capitanes de barco, y quienes ejerciten actos de representación con la aquiescencia expresa o tácita del patrono;
- b. Los simples intermediarios.

**Artículo 34:** Sucursales. Los patronos que tengan establecimientos en varios municipios del país deben constituir un apoderado en cada uno de ellos, con la facultad de representarlos en juicio o en controversias relacionadas con los contratos de trabajo que deban cumplirse en el respectivo municipio.

**Artículo 35:** Contratistas independientes. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos de sus trabajadores y no representantes ni simples intermediarios, las personas que contraten la ejecución de una o varias obras o labores en beneficio ajeno por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo, dueño de la obra o base industrial a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

**Artículo 36:** Simple intermediario.

1. Son simples intermediarios, las personas que contraten servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un {empleador}.
2. Se consideran como simples intermediarios, aun cuando aparezcan como empresarios independientes, las personas que agrupan o coordinan los servicios de determinados trabajadores para la ejecución de trabajos en los cuales utilicen locales, equipos, maquinarias, herramientas u otros elementos de un {empleador} para el beneficio de éste y en actividades ordinarias inherentes o conexas del mismo.
3. El que celebrare contrato de trabajo obrando como simple intermediario debe declarar esa calidad y manifestar el nombre del {empleador}. Si no lo hiciere así, responde solidariamente con el empleador de las obligaciones respectivas.

**Artículo 37:** Responsabilidad solidaria. Son solidariamente responsables de todas de las obligaciones que emanen del contrato de trabajo las sociedades de personas y sus miembros y éstos entre sí en relación con el objeto social y sólo hasta el límite de responsabilidad de cada socio, y los condueños o comuneros de una misma empresa entre sí, mientras permanezcan en indivisión.

**Capítulo IV: modalidades del contrato**  
**(Forma, contenido, duración, revisión, suspensión**  
**y prueba del contrato)**

**Artículo 38:** Forma. El contrato de trabajo puede ser verbal o escrito; para su validez no requiere forma especial alguna, salvo disposición expresa en contrario.

**Artículo 39:** Contrato verbal. Cuando el contrato sea verbal, el patrono y el trabajador deben ponerse de acuerdo, al menos acerca de los siguientes puntos:

1. La índole del trabajo y el sitio en donde ha de realizarse;
2. La cuantía y forma de la remuneración, ya sea por unidad de tiempo, por obra ejecutada, por tarea, a destajo u otra cualquiera, y los períodos que regulen su pago;
3. La duración del contrato, ya sea a prueba, a término indefinido, a término fijo o mientras dure la realización de una labor determinada.

**Artículo 40:** Contrato escrito. El contrato de trabajo escrito se extiende en tantos ejemplares cuantos sean los interesados, destinándose uno para cada uno de ellos; está exento de impuestos de papel sellado y de timbre nacional y debe contener necesariamente, fuera de las cláusulas que las partes acuerden libremente, las siguientes: la identificación y domicilio de las partes; el lugar y la fecha de su celebración; el lugar en donde se haya contratado el trabajador y en donde haya de prestar el servicio; la naturaleza del trabajo; la cuantía de la remuneración, su forma y períodos de pago; la estimación de su valor, en caso de que haya suministros de habitación y alimentación como parte del salario; y la duración del contrato, su desahucio y terminación.

**Artículo 41:** Carné.

1. El Ministerio de Trabajo puede prescribir como obligatorio en las empresas que juzgue conveniente, el empleo de un carné o libreta que deba expedir el {empleador} a sus trabajadores al formalizar el contrato, según modelo que promulgará el mismo Ministerio y en el cual deben hacerse constar, únicamente, los nombres de las partes, la fecha de ingreso al trabajo, las sucesivas actividades u oficios que desempeñe el trabajador y las correspondientes remuneraciones.
2. Este documento puede aducirse como prueba del contrato y de sus condiciones.

**Artículo 42:** Registro de ingreso de trabajadores.

1. Los {empleadores} que mantengan a su servicio cinco o más trabajadores, y que no hubieren celebrado contrato escrito o no hubieren expedido el carné, deben llevar un registro de ingreso de trabajadores, firmado por las dos partes, donde se consignarán al menos los siguientes puntos:
  - a. La especificación del trabajo y el sitio en donde ha de realizarse;
  - b. La cuantía y forma de la remuneración;
  - c. La duración del contrato.
2. Si durante la vigencia del contrato se modificaren alguna o algunas de las especificaciones antes dichas, estas modificaciones deben hacerse constar en registro separado con referencia a las anteriores. De estos registros debe expedirse copia

a los trabajadores cuando lo soliciten. El registro de ingreso puede extenderse y firmarse en forma colectiva cuando se contratan a la vez varios trabajadores.

**Artículo 43:** Certificación del contrato. Cuando se ocupen menos de cinco trabajadores y no se haya celebrado contrato escrito, los {empleadores}, a solicitud de los trabajadores, bien directamente o por conducto de las autoridades administrativas del Trabajo, deben expedir una certificación del contrato en donde hagan constar, por lo menos: nombre de los contratantes, fecha inicial de la prestación del servicio, naturaleza del contrato y su duración. Si el {empleador} lo exige, al pie de la certificación se hará constar la declaración de conformidad del trabajador o de sus observaciones.

**Artículo 44:** Cláusulas ineficaces. En los contratos de trabajo no producen ningún efecto las estipulaciones o condiciones que desmejoren la situación del trabajador en relación con lo que establezcan la legislación del trabajo, los respectivos Fallos Arbitrales, pactos, convenciones colectivas y reglamentos de trabajo y las que sean ilícitas o ilegales por cualquier aspecto; pero a pesar de la ineficacia de esas estipulaciones, todo trabajo ejecutado en virtud de ellas, que constituya por sí mismo una actividad lícita, da derecho al trabajador para reclamar el pago de sus salarios y prestaciones legales por el tiempo que haya durado el servicio hasta que esa ineficacia se haya reconocido o declarado judicialmente.

**Artículo 45:** Cláusula de no concurrencia.

La estipulación por medio de la cual un trabajador se obliga a no trabajar en determinada actividad o a no prestar sus servicios a los competidores de su {empleador}, una vez concluido su contrato de trabajo no produce efecto alguno. Sin embargo, es válida esta estipulación hasta por un año cuando se trate de trabajadores técnicos, industriales o agrícolas, en cuyo caso debe pactarse por el período de abstención, una indemnización, que en ningún caso puede ser inferior a la mitad del salario.

**Artículo 46:** Duración.

El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por tiempo indefinido o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio.

**Artículo 47:** Contrato por tiempo determinado. El contrato celebrado por tiempo determinado debe constar siempre por escrito y su plazo no puede exceder de dos (2) años, pero es renovable indefinidamente.

**Artículo 48:** Plazo presuntivo. Los contratos cuya duración no haya sido expresamente estipulada o no resulte de la naturaleza de la obra o servicio que debe ejecutarse, se presumen celebrados por términos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses.

**Artículo 49:** Cláusula de reserva. En los contratos de duración indeterminada o sin fijación de término las partes pueden reservarse la facultad de darlos por terminados en cualquier tiempo, mediante preaviso o desahucio notificado por escrito a la otra parte con anterioridad no inferior a uno de los períodos que regulen los pagos del salario, previa cancelación de todas las deudas, prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar. El patrono puede prescindir del preaviso pagando igual período. La reserva de que se

trata sólo es válida cuando se consigne por escrito en el contrato o reglamento de trabajo, y se presume en el servicio doméstico.

**Artículo 50:** Prórroga. Salvo estipulación en contrario, el contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno, se entiende prorrogado en las mismas condiciones, por períodos iguales, es decir, de seis (6) en seis (6) meses, por el solo hecho de continuar el trabajador prestando sus servicios al patrono con su consentimiento expreso o tácito después de la expiración del plazo presuntivo. La prórroga o plazo fijo del contrato celebrado por tiempo determinado debe constar por escrito; pero si extinguido el plazo inicialmente estipulado, el trabajador continuare prestando sus servicios al patrono, con su consentimiento, expreso o tácito, el contrato vencido se considera, por ese solo hecho, prorrogado por períodos de seis (6) en seis (6) meses.

**Artículo 51:** Revisión. Todo contrato de trabajo es revisable cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. Cuando no haya acuerdo entre las partes acerca de la existencia de tales alteraciones, corresponde a la Justicia del Trabajo decidir sobre ella y, mientras tanto, el contrato sigue en todo su vigor.

**Artículo 52:** Suspensión. El contrato de trabajo se suspende:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito que temporalmente impida su ejecución.
2. Por la muerte o la inhabilitación del patrono, cuando éste sea una persona natural y cuando ella traiga como consecuencia necesaria y directa la suspensión temporal del trabajo.
3. Por suspensión de actividades o clausura temporal de la empresa, establecimiento o negocio, en todo o en parte, hasta por ciento veinte (120) días y por razones técnicas o económicas, independientes de la voluntad del patrono, siempre que se notifique a los trabajadores la fecha precisa de la suspensión o clausura temporal, con anticipación no inferior a un mes, o pagándoles los salarios correspondientes a este período.
4. Por licencia o permiso temporal concedido por el patrono al trabajador o por suspensión disciplinaria.
5. Por ser llamado el trabajador a prestar el servicio militar. En este caso el patrono está obligado a conservar el puesto al trabajador hasta por treinta (30) días después de terminado el servicio. Dentro de esos treinta (30) días el trabajador puede reincorporarse a sus tareas, cuando lo considere conveniente, y el patrono está obligado a admitirlo tan pronto como éste gestione su reincorporación.
6. Por detención preventiva del trabajador o por arrestos correccionales que no excedan de ocho (8) días y cuya causa no justifique la extinción del contrato.
7. Por huelga declarada en la forma prevenida por la Ley.

**Artículo 53:** Reanudación del trabajo. Desaparecidas las causas de la suspensión temporal del trabajo, el {empleador} debe avisar a los trabajadores, en los casos de que tratan los tres (3) primeros ordinales del Artículo anterior, la fecha de la reanudación del trabajo, mediante notificación personal o avisos publicados no menos de dos veces en un

periódico de la localidad, y debe admitir a sus ocupaciones anteriores a todos los trabajadores que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación o aviso.

**Artículo 54:** Efectos de la suspensión. Durante el período de las suspensiones contempladas en el Artículo 51 se interrumpe para el trabajador la obligación de prestar el servicio prometido, y para el {empleador} la de pagar los salarios de esos lapsos, pero durante la suspensión corren a cargo del {empleador}, además de las obligaciones ya surgidas con anterioridad, las que le correspondan por muerte o por enfermedad de los trabajadores. Estos períodos de suspensión pueden descontarse por el {empleador} al liquidar vacaciones, cesantías y jubilaciones.

**Artículo 55:** Prueba del contrato. La existencia y condiciones del contrato pueden acreditarse por los medios probatorios ordinarios.

### Capítulo V: ejecución y efecto del contrato

**Artículo 56:** Ejecución de buena fe. El contrato de trabajo, como todos los contratos, deben ejecutarse de buena fe y, por consiguiente, obliga no sólo a lo que en él se expresa sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la relación jurídica o que por la Ley pertenecen a ella.

**Artículo 57:** Obligaciones de las partes en general. De modo general, incumben al {empleador} obligaciones de protección y de seguridad para con los trabajadores, y a éstos obligaciones de obediencia y fidelidad para con el {empleador}.

**Artículo 58:** Obligaciones especiales del patrono. Son obligaciones especiales del patrono:

1. Poner a disposición de los trabajadores, salvo estipulación en contrario, los instrumentos adecuados y las materias primas necesarias para la realización de las labores.
2. Procurar a los trabajadores locales apropiados y elementos adecuados de protección contra los accidentes y enfermedades profesionales en forma que se garanticen razonablemente la seguridad y la salud.
3. Prestar inmediatamente los primeros auxilios en caso de accidente o de enfermedad. A este efecto en todo establecimiento, taller o fábrica que ocupe habitualmente más de diez (10) trabajadores, deberá mantenerse lo necesario, según reglamentación de las autoridades sanitarias.
4. Pagar la remuneración pactada en las condiciones, períodos y lugares convenidos.
5. Guardar absoluto respeto a la dignidad personal del trabajador, a sus creencias y sentimientos.
6. Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación; en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada; para desempeñar comisiones sindicales inherentes a la organización o para asistir al entierro de sus compañeros, siempre que avise con la debida oportunidad al {empleador} o a su representante y que, en los dos (2) últimos casos, el número de los que se ausenten no sea tal que perjudique el funcionamiento de la empresa. En el reglamento de trabajo se señalarán las condiciones para las licencias antedichas. Salvo

convención en contrario, el tiempo empleado en estas licencias puede descontarse al trabajador o compensarse con tiempo igual de trabajo efectivo en horas distintas de su jornada ordinaria, a opción del {empleador}.

7. Dar al trabajador que lo solicite, a la expiración de contrato, una certificación en que consten el tiempo de servicio, la índole de la labor y el salario devengado; e igualmente, si el trabajador lo solicita, hacerle practicar examen sanitario y darle certificación sobre el particular, si al ingreso o durante la permanencia en el trabajo hubiere sido sometido a examen médico. Se considera que el trabajador, por su culpa, elude, dificulta o dilata el examen, cuando transcurridos cinco (5) días a partir de su retiro no se presenta donde el médico respectivo para la práctica del examen, a pesar de haber recibido la orden correspondiente.
8. Pagar al trabajador los gastos razonables de venida y de regreso, si para prestar sus servicios lo hizo cambiar de residencia, salvo si la terminación del contrato se origina por culpa o voluntad del trabajador. Si el trabajador prefiere radicarse en otro lugar, el patrono le debe costear su traslado hasta la concurrencia de los gastos que demandaría su regreso al lugar en donde residía anteriormente. En los gastos de traslado del trabajador, se entienden comprendidos los de los familiares que con el convivieren; y
9. Cumplir el reglamento y mantener el orden, la moralidad y el respeto a las leyes.

**Artículo 59:** Obligaciones especiales del trabajador. Son obligaciones especiales del trabajador:

1. Realizar personalmente la labor, en los términos estipulados; observar los preceptos del reglamento y acatar y cumplir las órdenes e instrucciones que de modo particular la impartan el empleador o sus representantes, según el orden jerárquico establecido.
2. No comunicar con terceros, salvo la autorización expresa, las informaciones que tenga sobre su trabajo, especialmente sobre las cosas que sean de naturaleza reservada o cuya divulgación pueda ocasionar perjuicios al empleador, lo que no obsta para denunciar delitos comunes o violaciones del contrato o de las normas legales del trabajo ante las autoridades competentes.
3. Conservar y restituir un buen estado, salvo el deterioro natural, los instrumentos y útiles que le hayan sido facilitados y las materias primas sobrantes.
4. Guardar rigurosamente la moral en las relaciones con sus superiores y compañeros.
5. Comunicar oportunamente al empleador las observaciones que estime conducentes a evitarle daños y perjuicios.
6. Prestar la colaboración posible en casos de siniestro o de riesgo inminente que afecten o amenacen las personas o cosas de la empresa o establecimiento.
7. Observar con suma diligencia y cuidado las instrucciones y órdenes preventivas de accidentes o de enfermedades profesionales.

**Artículo 60:** Prohibiciones a los patronos. Se prohíbe a los patronos:

1. Deducir, retener o compensar suma alguna del monto de los salarios y prestaciones en dinero que corresponda a los trabajadores, sin autorización previa escrita de éstos para cada caso, o sin mandamiento judicial, con excepción de los siguientes:
  - a. Respeto de salarios, pueden hacerse deducciones, retenciones o compensaciones en los casos autorizados por los artículos 114, 151, 152, 153 y 417.
  - b. Las cooperativas pueden ordenar retenciones hasta de un cincuenta por ciento (50%) de salarios y prestaciones, para cubrir sus créditos, en la forma y en los casos en que la Ley las autorice.
  - c. En cuanto a (auxilios de cesantía y) pensiones de jubilación, los patronos pueden retener el valor respectivo en los casos de los artículos 255 y 283.
2. Obligar en cualquier forma a los trabajadores a comprar mercancías o víveres en almacenes o proveedurías que establezca el patrono.
3. Exigir o aceptar dinero del trabajador como gratificación para que se le admita en el trabajo o por otro motivo cualquiera que se refiera a las condiciones de éste.
4. Limitar o presionar en cualquier forma a los trabajadores en el ejercicio de su derecho de asociación.
5. Imponer a los trabajadores obligaciones de carácter religioso o político, o dificultarles o impedirles el ejercicio del derecho del sufragio.
6. Hacer, autorizar, o tolerar propaganda política en los sitios de trabajo.
7. Hacer o permitir todo género de rifas, colectas o suscripciones en los mismos sitios.
8. Emplear en las certificaciones de que trata el ordinal 7º del Artículo 58 signos convencionales que tiendan a perjudicar a los interesados, o adoptar el sistema de “lista negra”, cualquiera que sea la modalidad que utilicen, para que no se ocupe en otras empresas a los trabajadores que se separen o sean separados del servicio.
9. Ejecutar o autorizar cualquier acto que vulnere o restrinja los derechos de los trabajadores o que ofenda su dignidad.

**Artículo 61:** Prohibiciones a los trabajadores. Se prohíbe a los trabajadores:

1. Sustraer de la fábrica, taller o establecimiento, los útiles de trabajo y las materias primas o productos elaborados. Sin permiso del {empleador}.
2. Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcóticos o drogas enervantes.
3. Conservar armas de cualquier clase en el sitio del trabajo, a excepción de las que con autorización legal puedan llevar los celadores (Decreto 2478 de 1948).
4. Faltar al trabajo sin justa causa de impedimento o sin permiso del {empleador}, excepto en los casos de huelga, en los cuales deben abandonar el lugar del trabajo.
5. Disminuir intencionalmente el ritmo de ejecución del trabajo, suspender labores, promover suspensiones intempestivas del trabajo o excitar a su declaración o mantenimiento, sea que participe o no en ellas.
6. Hacer colectas, rifas y suscripciones o cualquier clase de propaganda en los lugares de trabajo.

7. Coartar la libertad para trabajar o no trabajar, o para afiliarse o no a un sindicato o permanecer en él o retirarse.
8. Usar los útiles o herramientas suministradas por el {empleador} en objetos distintos del trabajo contratado.

### Capítulo VI: terminación del contrato de trabajo

**Artículo 61:** Terminación del contrato.

1. El contrato de trabajo termina:
  - a. Por expiración del plazo pactado o presuntivo;
  - b. Por la terminación de la obra o labor contratada;
  - c. Por mutuo consentimiento;
  - d. Por muerte del trabajador;
  - e. Por suspensión de actividades por parte del patrono durante más de ciento veinte (120) días;
  - f. Por liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento;
  - g. Por decisión unilateral en los casos de los artículos 49, 63 y 64; y
  - h. Por Sentencia de autoridad competente.
2. En los casos contenidos en los ordinales e y f de este Artículo, el patrono debe proceder en la misma forma prevista en el ordinal 3º del Artículo 52.

**Artículo 63:** Terminación sin previo aviso. Son justas causas para dar por terminado unilateralmente, el contrato de trabajo sin previo aviso:

- a. Por parte del patrono:
  1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión;
  2. Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina, en que incurra el trabajador durante sus labores, contra el patrono, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo;
  3. Todo acto grave de violencia, injurias 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, o 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 de trabajo cuando sea debidamente comprobado ante autoridad competente;
  6. El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;
  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 tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificarla extinción del contrato;
8. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador, de acuerdo con los artículos 59 y 61, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, Fallos Arbitrales, contratos individuales o reglamentos, siempre que el hecho esté debidamente comprobado y que en la aplicación de la sanción se observe el respectivo procedimiento reglamentario o convencional.
- b. Por parte del trabajador:
1. El haber sufrido engaño por parte del patrono, respecto de las condiciones de trabajo;
  2. Todo acto de violencia, malos tratamientos o amenazas graves, inferidas por el patrono contra el trabajador a los miembros de su familia, dentro o fuera del servicio, o inferidas dentro del servicio por los parientes, representantes o dependientes del patrono con el consentimiento o la tolerancia de éste;
  3. Cualquier acto del patrono o de sus representantes que induzca al trabajador a cometer un acto ilícito o contrario a sus convicciones políticas o religiosas;
  4. Todas las circunstancias que el trabajador no pueda prever al celebrar el contrato y que pongan en peligro su seguridad o su salud, y que el patrono no se allane a modificar;
  5. Todo perjuicio causado maliciosamente por el patrono al trabajador en la prestación del servicio;
  6. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al patrono, de acuerdo con los artículos 58 y 60, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, Fallos Arbitrales, contratos individuales o reglamentos, siempre que el hecho esté debidamente comprobado.

**Artículo 64:** Terminación con previo aviso. Son justas causas para dar por terminado, unilateralmente, el contrato de trabajo, con previo aviso dado por escrito a la otra parte, con antelación por lo menos igual al período que regule los pagos del salario, o mediante el pago de los salarios correspondientes a tal período:

- a. Por parte del patrono:
1. La ineptitud plenamente comprobada del trabajador para prestar el servicio convenido;
  2. La sistemática inejecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales;
  3. Todo vicio habitual del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento;
  4. La renuencia 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;

5. La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga el carácter de profesional, y cuya curación, según dictamen médico, no sea probable antes de seis (6) meses, así como cualquier otra enfermedad o lesión que incapacite para el trabajo por más de dicho lapso; pero el despido por esta causa no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad; y
  6. Las demás que se hayan previsto, con esta modalidad, en el contrato, pacto o convención colectiva, Fallo Arbitral o reglamento.
- b. Por parte del trabajador:
1. La inejecución por parte del patrono de sus obligaciones convencionales o legales de importancia;
  2. La exigencia del patrono, sin razones válidas, de la prestación de un servicio distinto, o en lugares diversos de aquel para el cual se le contrató; y
  3. Las demás que se hayan previsto, con esta modalidad, en el contrato, pacto o convención colectiva, Fallo Arbitral o reglamento.

**Artículo 65:** Condición resolutoria.

1. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el daño emergente y el lucro cesante.
2. En caso de que el patrono tenga que indemnizar perjuicios al trabajador por ruptura unilateral e ilegal del contrato, el lucro cesante consiste en el monto de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplirse el plazo pactado o presuntivo.

**Artículo 66:** Indemnización por falta de pago.

1. Si a la terminación del contrato, el {empleador} no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo.
2. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el {empleador} cumple con sus obligaciones consignando ante el Juez del Trabajo y en su defecto ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la Justicia del Trabajo decide la controversia.
3. En la misma sanción incurre el {empleador} cuando no haga practicar al trabajador el examen médico y no le expida el correspondiente certificado de salud de que trata el ordinal 7º del Artículo 58.

**Artículo 67:** Manifestación del motivo de la terminación.

1. La parte que termina unilateralmente el contrato de trabajo debe manifestar a la otra en el momento de la extinción la causal o motivo que la mueve a tomar esa determinación, salvo en el caso de que exista cláusula de reserva conforme al Artículo 49.
2. Posteriormente no pueden alegarse válidamente causales o motivos distintos.

## Capítulo VII: Sustitución de empleadores

**Artículo 68:** Definición. Se entiende por sustitución de {empleadores} todo cambio de un {empleador} por otro, por cualquier causa, siempre que subsista la identidad del establecimiento, es decir, en cuanto éste no sufra variaciones esenciales en el giro de sus actividades o negocios.

**Artículo 69:** Mantenimiento del contrato de trabajo. La sola sustitución de {empleadores} no extingue, suspende ni modifica los contratos de trabajo existentes.

**Artículo 70:** Responsabilidad de los patronos.

1. El antiguo y el nuevo {empleador} responden solidariamente las obligaciones que a la fecha de la sustitución sean exigibles a aquél, pero si el nuevo {empleador} las satisficere, puede repetir contra el antiguo.
2. El nuevo {empleador} responde de las obligaciones que surjan con posterioridad a la sustitución.
3. En los casos de jubilación, cuyo derecho haya nacido con anterioridad a la sustitución, las pensiones mensuales que sean exigibles con posterioridad a esa sustitución deben ser cubiertas por el nuevo {empleador}, pero éste puede repetir contra el antiguo.
4. El antiguo {empleador} puede acordar con todos o con cada uno de sus trabajadores el pago definitivo de sus cesantías por todo el tiempo servido hasta el momento de la sustitución, como si se tratara de retiro voluntario, sin que se entienda terminado el contrato de trabajo.
7. Si no se celebrare el acuerdo antedicho, el antiguo {empleador} debe entregar al nuevo el valor total de las cesantías en la cuantía en que esta obligación fuere exigible suponiendo que los respectivos contratos hubieren de extinguirse por retiro voluntario en la fecha de sustitución, y de aquí en adelante queda a cargo exclusivo del nuevo {empleador} el pago de las cesantías que se vayan causando, aun cuando el antiguo {empleador} no cumpla con la obligación que se le impone en este inciso.
8. El nuevo {empleador} puede acordar con todos o cada uno de los trabajadores el pago definitivo de sus cesantías, por todo tiempo servido hasta el momento de la sustitución, en la misma forma y con los mismos efectos de que trata el inciso 4º del presente Artículo.

*Parágrafo:* En los casos de empresas organizadas con base en contratos de concesión celebrados con el Estado, cuyos bienes revierten a éste, no se opera la sustitución de patronos, pero en este caso, para los efectos de la jubilación, se acumula el tiempo servido al antiguo y al nuevo patrono, y las pensiones mensuales deben ser cubiertas por el nuevo patrono, liquidadas en el momento de adquirirse la jubilación, y el nuevo patrono tendrá derecho a repetir del antiguo el valor que corresponda a éste en proporción al tiempo servido por el trabajador y de acuerdo con el salario que devengaba del mismo.

**Artículo 71:** Estipulaciones entre los patronos. El antiguo y el nuevo {empleador} pueden acordar modificaciones de sus propias relaciones, pero los acuerdos no afectan los derechos consagrados en favor de los trabajadores en el Artículo anterior.

### Capítulo VIII: enganches colectivos

**Artículo 72:** Definición. Por enganche colectivo se entiende la contratación conjunta de diez o más trabajadores para que se trasladen de una región a otra a prestar servicios a un empleador.

**Artículo 73:** Enganche para el exterior.

1. Cuando el servicio haya de prestarse fuera del país, los contratos deben extenderse por escrito, someterse a la aprobación del Ministerio del Trabajo y visarse por el cónsul de la nación en donde deba ejecutarse el trabajo. Son requisitos para la aprobación de estos contratos los siguientes:
  - a. Deben ser de cargo exclusivo del {empleador} o contratista los gastos de transporte de trabajador, los de su familia y todos los que se originen en el cumplimiento de las disposiciones sobre migración; y
  - b. El {empleador} o contratista debe otorgar una caución bancaria o prendaria, a satisfacción del Ministerio del ramo, para garantizar que cubrirá por su exclusiva cuenta todos los gastos de repatriación del trabajador y de su familia, hasta el lugar de origen.
2. La cancelación o devolución de la caución sólo puede hacerse una vez que el {empleador} o contratista compruebe haber cubierto dichos gastos o acredite la negativa de los trabajadores para volver al país, a la vez que el pago a éstos de todo lo que les hubiere adeudado por concepto de salarios, prestaciones e indemnizaciones a que tuvieran derecho.

**Artículo 74:** Gastos de movilización.

Cuando los enganches se hagan para prestar servicios dentro del país, que impliquen movilización de los trabajadores a distancias mayores de doscientos (200) kilómetros de su domicilio, los contratos deben contar por escrito, estipular que los gastos de ida y regreso de los trabajadores serán exclusivamente a cargo del {empleador}, y llevar la aprobación del correspondiente funcionario del Trabajo o de la primera autoridad política del lugar en donde se realice el enganche.

### Capítulo IX: trabajadores colombianos y extranjeros

**Artículo 75:** Proporción e igualdad de condiciones.

1. Todo {empleador} que tenga a su servicio más de diez (10) trabajadores debe ocupar colombianos en proporción no inferior al noventa por ciento (90%) del personal de trabajadores ordinarios y no menos del ochenta por ciento (80%) del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza.

Los trabajadores nacionales que desempeñen iguales funciones que los extranjeros, en una misma empresa o establecimiento, tienen derecho a exigir remuneración y condiciones iguales.

**Artículo 76:** Autorizaciones para variar la proporción.

1. El Ministerio del Trabajo puede disminuir la proporción anterior:

- a. Cuando se trate de personal estrictamente técnico e indispensable, y sólo por el tiempo necesario para preparar personal colombiano; y
  - b. Cuando se trate de inmigraciones promovidas o fomentadas por el Gobierno.
2. Los {empleadores} que necesiten ocupar trabajadores extranjeros en una proporción mayor a la autorizada por el Artículo anterior, acompañarán a su solicitud los documentos en que la funden. El Ministerio la dará a conocer con el fin de que el público, y en especial el personal colombiano del {empleador} peticionario, pueda ofrecer sus servicios.
  3. La autorización sólo se concederá por el tiempo necesario, a juicio del Ministerio, para preparar personal colombiano y mediante la obligación del peticionario de dar la enseñanza completa que se requiera con tal fin.

## Título II: período de prueba y aprendizaje

### Capítulo I: período de prueba

**Artículo 77:** Definición. Período de prueba es la etapa inicial del contrato de trabajo que tiene por objeto, por parte del {empleador}, apreciar las aptitudes del trabajador, y por parte de éste, la conveniencia de las condiciones del trabajo.

**Artículo 78:** Estipulación.

1. El período de prueba debe ser estipulado por escrito, y en caso contrario los servicios se entienden regulados por las normas generales del contrato de trabajo.
2. En el contrato de trabajo de los servidores domésticos se presume como período de prueba los primeros quince (15) días de servicio.

**Artículo 79:** Duración máxima. El período de prueba no puede exceder de dos (2) meses.

**Artículo 80:** Prórroga. Cuando el período de prueba se pacte por un lapso menor al del límite máximo expresado, las partes pueden prorrogarlo antes de vencerse el período primitivamente estipulado, y sin que el tiempo total de la prueba pueda exceder de dos (2) meses.

**Artículo 81:** Efecto jurídico:

1. El período de prueba puede darse por terminado unilateralmente en cualquier momento, sin previo aviso.
2. Los trabajadores en período de prueba gozan de todas las prestaciones, excepto auxilio de cesantía.

### Capítulo II: contrato de aprendizaje

**Artículo 82:** Definición. Contrato de aprendizaje es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar servicio a otra persona, natural o jurídica, a cambio de que ésta le enseñe directamente o por medio de otra persona, una profesión, arte u oficio, por un tiempo determinado y le pague el salario convenido. Este salario puede consistir en dinero o en especie (alimentación, alojamiento, vestido), o en ambas cosas a la vez.

**Artículo 83:** Capacidad. La capacidad para celebrar el contrato de aprendizaje se rige por el Artículo 30.

**Artículo 84:** Estipulaciones esenciales. En el contrato de aprendizaje las partes deben ponerse de acuerdo, por lo menos, acerca de los siguientes puntos:

1. La profesión, arte u oficio materia del aprendizaje y los servicios que ha de prestar el aprendiz;
2. El tiempo y lugar de enseñanza; y
3. Las condiciones de manutención y alojamiento, cuando sean a cargo del patrono, y su valoración en dinero.

**Artículo 85:** Forma. El contrato de aprendizaje debe celebrarse por escrito, y en caso contrario los servicios se entienden regulados por las normas del contrato de trabajo.

**Artículo 86:** Obligaciones especiales del aprendiz. Además de las obligaciones que en el Artículo 59 se establecen para todo trabajador, el aprendiz tiene las siguientes:

1. Prestar personalmente con todo cuidado y aplicación el trabajo convenido sujetándose a las órdenes, instrucciones y enseñanzas del maestro o del patrono; y
2. Ser leal y guardar respeto al patrono, al maestro, sus familiares, trabajadores y clientes del establecimiento;
3. Guardar reserva absoluta sobre la vida privada del patrono, sus trabajadores y familiares;
4. Procurar la mayor economía para el patrono o maestro en el desempeño del trabajo.

**Artículo 87:** Obligaciones especiales del patrono. Además de las obligaciones establecidas en el Artículo 58, el patrono tiene las siguientes para con el aprendiz:

1. Enseñarle la profesión, arte u oficio a que se hubiere comprometido;
2. Concluido el aprendizaje, preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión, arte u oficio que hubiere aprendido;
3. Otorgarle a la terminación del aprendizaje una certificación en la que se haga constar la duración de la enseñanza y los conocimientos y práctica adquiridos.

**Artículo 88:** Duración.

1. El contrato de aprendizaje no puede exceder de seis (6) meses, a menos que el respectivo Inspector de Trabajo autorice por escrito la ampliación de dicho término, pero en ningún caso la duración del aprendizaje puede pasar de un año.
2. Cualquiera de las partes puede dar por terminado el contrato con previo aviso de siete (7) días. El patrono puede prescindir del previo aviso pagando igual período.

**Artículo 89:** Efecto jurídico.

1. Los aprendices gozan de todas las prestaciones y están sometidos a todas las normas del contrato de trabajo, con la única salvedad de que no están amparados por las del salario mínimo.
2. Para todos los efectos legales el contrato de trabajo se entiende iniciado desde que comienza el aprendizaje.

## Título III: contrato de trabajo con determinados trabajadores

### Capítulo I: trabajo a domicilio

**Artículo 90:** Contrato de trabajo.

Hay contrato de trabajo con la persona que presta habitualmente servicios remunerados en su propio domicilio, sola o con la ayuda de miembros de su familia por cuenta de un {empleador}.

**Artículo 91:** Autorización previa. Todo empleador que quiera contratar trabajos a domicilio debe previamente obtener la autorización del respectivo Inspector de Trabajo, o en su defecto, del Alcalde del lugar.

**Artículo 92:** Libro de trabajadores. Los {empleadores} que den trabajo a domicilio deben llevar un libro autorizado y rubricado por el respectivo Inspector de Trabajo, o por la primera autoridad política donde no existiere este funcionario, en el que conste:

1. Nombre y apellido de los trabajadores y domicilio en donde se ejecuta el trabajo;
2. Cantidad y características del trabajo que se encargue cada vez;
3. Forma y monto de la retribución o salario; y
4. Motivos o causas de la reducción o suspensión del trabajo.

**Artículo 93:** Libreta de salario. El {empleador} debe entregar gratuitamente al trabajador a domicilio que ocupe, una “libreta de salario” foliada y rubricada por el Inspector de Trabajo de su jurisdicción, y en su defecto por la primera autoridad política del lugar. En esta libreta, además de las anotaciones a que se refieren los numerales del Artículo anterior, se harán las siguientes:

- a. Valor y clase de los materiales que en cada ocasión se entreguen al trabajador, y la fecha de la entrega;
- b. Fecha en que el trabajador entregue la obra terminada; y
- c. Cuantía de los anticipos y salarios pagados.

**Artículo 94:** Informes. Los {empleadores} que ocupen trabajadores a domicilio están obligados a suministrar a las autoridades administrativas del Trabajo todos los informes que les soliciten, y en particular aquellos que se refieren a las condiciones de trabajo y a las tarifas de salarios pagados al personal a su servicio.

### Capítulo II: agentes colocadores de pólizas de seguros

**Artículo 95:** Contrato de trabajo.

1. Hay contrato de trabajo con los agentes colocadores de pólizas de seguros, que tenga carácter general o local, cuando dichos trabajadores se dedican personal y exclusivamente a esta labor en compañías de seguros, bajo su continuada dependencia, mediante remuneración y no constituyen por sí mismos una empresa comercial.
2. No hay contrato de trabajo con los apoderados, representantes, gerentes distritales, directores, agentes y subagentes generales o locales, cualquiera que sea el nombre con que se les designe, y que bajo su responsabilidad y en consideración a una

comisión o subvención organizan, manejan o dirigen los negocios de seguros de determinada compañía en todo el país o determinada región, con libertad para dedicarse a otra u otras actividades y negocios, aun en el caso de que la compañía de la cual son apoderados, agentes, etcétera, les permita o les prohíba trabajar al servicio de otras compañías aseguradoras.

3. Hay contrato de trabajo con los agentes colocadores de títulos de ahorros o cédulas de capitalización cuando dichos trabajadores se dedican personal y exclusivamente a esta labor en empresas o compañías de tal índole, bajo su continuada dependencia, mediante remuneración y no constituyan por sí mismos una empresa comercial.

**Artículo 96: Presunción.**

1. Se presume que el agente colocador se ha dedicado exclusivamente y bajo continuada dependencia a la labor de colocación de pólizas, cuando produzca:
  - a. En seguro de vida individual, un monto mínimo neto se setenta y cinco mil pesos (\$75.000) del valor asegurado y un mínimo de dieciocho (18) pólizas en el año, aceptadas y emitidas por la compañía, y cuya primera prima haya sido pagada.
  - b. En seguros distintos del de vida individual, cuando haya ganado un mínimo de dos mil setecientos pesos (\$2.700) de comisiones y colocado un mínimo de dieciocho (18) pólizas nuevas en el año, aceptadas y emitidas por la compañía.
2. Se entiende por producción neta la correspondiente a seguros aprobados por la compañía aseguradora, y cuya prima anual haya sido íntegramente pagada, o la parte de tales seguros proporcional a la parte de la prima pagada.

**Artículo 97: Colocadores que trabajan con varias compañías.** Cuando un colocador de pólizas trabaje en dos o más ramos del seguro, o para dos o más compañías, con conocimiento de éstas, la producción, número de pólizas y comisiones en cada uno de los ramos, o en cada una de las compañías, se acumulan para el efecto de establecer si se ha cumplido con los requisitos señalados en el Artículo anterior. En tal caso, el cómputo se hace tomando en cuenta que setenta y cinco mil pesos (\$75.000) de producción anual de seguros de vida individual equivalen a dos mil setecientos pesos (\$2.700) de comisión anual en los otros seguros y viceversa.

**Artículo 98: Cómputo de la producción.**

1. Para computar la producción anual se toma en cuenta el año contado a partir de la fecha del contrato o del aniversario del mismo, salvo que se haya estipulado otra cosa.
2. Cuando un agente no trabaje como tal durante un año completo, se presume su dedicación exclusiva cuando haya producido durante el tiempo trabajado una suma proporcional al mínimo de producción anual fijado en el Artículo 96.

**Capítulo III: representantes, agentes viajeros  
y agentes vendedores**

**Artículo 99: Contrato de trabajo.** Hay contrato de trabajo con los representantes, agentes vendedores y agentes viajeros, cuando al servicio de personas determinadas, bajo su continuada dependencia y mediante remuneración, se dediquen personalmente

al ejercicio de su profesión, no constituyan por sí mismos una empresa comercial, y tengan la licencia requerida por la Ley.

#### **Capítulo IV: trabajadores de notarías públicas y oficinas de registro de instrumentos públicos y privados**

**Artículo 100:** Hay contrato de trabajo entre los trabajadores de las Notarías Públicas y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados y los Notarios y Registradores. Estos trabajadores se consideran como particulares.

**Artículo 101:** Responsabilidad de los Notarios y Registradores.

1. Los Notarios y Registradores responden de las prestaciones sociales que se causen dentro de sus períodos respectivos y deben pagarlas completamente al dejar sus cargos.
2. Antes de posesionarse, los Notarios y Registradores deben de constituir caución, para garantizar el pago de las prestaciones sociales de sus trabajadores, ante el funcionario que deba darles posesión y en la cuantía que éste fije.

#### **Capítulo V: profesores de establecimientos particulares de enseñanza**

**Artículo 102:** Duración del contrato de trabajo. El contrato de trabajo con los profesores de establecimientos particulares de enseñanza se entiende celebrado por el año escolar, salvo estipulación por tiempo menor.

**Artículo 103:** Vacaciones y cesantías.

1. Para el efecto de los derechos de vacaciones y cesantía, se entiende que el trabajo del año escolar equivale a trabajo en un año del calendario.
2. Las vacaciones reglamentarias del respectivo establecimiento dentro del año escolar serán remuneradas y no excluyen las vacaciones legales.

#### **Capítulo VI: choferes de servicio familiar**

**Artículo 104:** Al contrato de trabajo con los choferes de servicio familiar se le aplican las disposiciones establecidas para trabajadores domésticos, pero la cesantía, las vacaciones remuneradas y el auxilio en caso de enfermedad no profesional se les liquidarán en la forma ordinaria.

### **Título IV: reglamento de trabajo y mantenimiento del orden en el establecimiento**

#### **Capítulo I: reglamento**

**Artículo 105:** Definición. Reglamento de trabajo es el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el {empleador} y sus trabajadores en la prestación del servicio.

**Artículo 106:** Obligación de adoptarlo.

1. Está obligado a tener un reglamento de trabajo todo {empleador} que ocupe más de cinco trabajadores de carácter permanente en empresas comerciales, o más de diez en empresas industriales, o más de veinte en empresas agrícolas, ganaderas o forestales.
2. En empresas mixtas, la obligación de tener un reglamento de trabajo existe cuando el {empleador} ocupe más de diez trabajadores.

**Artículo 107:** Elaboración. El {empleador} puede elaborar el reglamento sin intervención ajena, salvo lo dispuesto en pacto, convención colectiva, Fallo Arbitral o acuerdo con sus trabajadores.

**Artículo 108:** Efecto jurídico. El reglamento hace parte del contrato individual de trabajo de cada uno de los trabajadores del respectivo establecimiento, salvo estipulación en contrario, que, sin embargo, sólo puede ser favorable al trabajador.

**Artículo 109:** Contenido. El reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:

1. Indicación del {empleador} y del establecimiento o lugares de trabajo comprendidos por el reglamento.
2. Condiciones de admisión, aprendizaje y período de prueba.
3. Trabajadores accidentales o transitorios.
4. Horas de entrada y salida de los trabajadores; horas en que principia y termina cada turno si el trabajo se efectúa por equipos; tiempo destinado para las comidas y períodos de descanso durante la jornada.
5. Horas extras y trabajo nocturno; su autorización, reconocimiento y pago.
6. Días de descanso legalmente obligatorio; horas o días de descanso convencional o adicional; vacaciones remuneradas; permisos, especialmente lo relativo a desempeño de comisiones sindicales, asistencia al entierro de compañeros de trabajo y grave calamidad doméstica.
7. Salario mínimo legal o convencional.
8. Lugar, día, hora de pagos y período que los regula.
9. Tiempo y forma en que los trabajadores deben sujetarse a los servicios médicos que el {empleador} suministre.
10. Prescripciones de orden y seguridad.
11. Indicaciones para evitar que se realicen los riesgos profesionales e instrucciones, para prestar los primeros auxilios en caso de accidente.
12. Orden jerárquico de los representantes del {empleador}, jefes de sección, capataces y vigilantes.
13. Especificaciones de las labores que no deben ejecutar las mujeres y los menores de dieciséis (16) años.
14. Normas especiales que se deben guardar en las diversas clases de labores, de acuerdo con la edad y el sexo de los trabajadores, con miras a conseguir la mayor higiene, regularidad y seguridad en el trabajo.
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 éstos, expresando que el trabajador o los trabajadores pueden asesorarse del sindicato respectivo.
18. Prestaciones adicionales a las legalmente obligatorias, si existieren.
19. Publicación y vigencia del reglamento.

**Artículo 110:** Cláusulas ineficaces. No producen ningún efecto las cláusulas del reglamento que desmejoren las condiciones del trabajador en relación con lo establecido en las leyes, contratos individuales, pactos, convenciones colectivas o Fallos Arbitrales, los cuales sustituyen las disposiciones del reglamento en cuanto fueren más favorables al trabajador.

**Artículo 111:** Normas excluidas. El reglamento no debe contener las reglas de orden meramente técnico o administrativo que formule el {empleador} para la ejecución de los trabajos, ni normas distintas de las mencionadas en el Artículo 109.

**Artículo 112:** Sanciones disciplinarias. Las sanciones disciplinarias no pueden consistir en penas corporales, ni en medidas lesivas de la dignidad del trabajador.

**Artículo 113:** Suspensión del trabajo. Cuando la sanción consista en suspensión del trabajo, ésta no puede exceder de ocho (8) días por la primera vez, ni de dos (2) meses en caso de reincidencia de cualquier grado.

**Artículo 114:** Multas.

1. Las multas que se prevean, sólo pueden causarse por retrasos o faltas al trabajo sin excusa suficiente; no pueden exceder de la quinta parte del salario de un 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 115:** 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 116:** Procedimiento para imponer sanciones. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria el patrono debe dar oportunidad de ser oídos tanto al trabajador inculpado como a dos representantes del sindicato a que éste pertenezca.

**Artículo 117:** Aprobación y procedimiento. Todo reglamento de trabajo debe ser aprobado por el Departamento Nacional del Trabajo, según las siguientes reglas:

1. Los patronos que realicen sus actividades en la Capital de la República o que tengan dependencias en varios departamentos, deben presentar los proyectos de reglamento directamente al Departamento Nacional del Trabajo.
2. Los demás {empleadores} deben presentar los proyectos de reglamento a la respectiva Inspección del Trabajo para su remisión al Departamento Nacional del Trabajo.

**Artículo 118:** Forma de presentación.

1. El {empleador} debe presentar el proyecto de reglamento de trabajo en tres (3) ejemplares, en papel común, firmado por él o su representante. Al pie de la firma debe indicarse la dirección del establecimiento o lugares de trabajo.
2. Cuando se trate de personas jurídicas, debe comprobarse la existencia y representación, en la forma legal.
3. Si faltaren estos requisitos al proyecto, debe ser devuelto para que sean llenados.
4. Cuando en el establecimiento rijan pactos, convenciones colectivas, Fallos Arbitrales o acuerdos con los trabajadores, el {empleador} debe presentar, con el proyecto de reglamento, copias autenticadas de ellos.

**Artículo 119:** Investigación. El Departamento Nacional del Trabajo, ya directamente o por medio de sus Inspectores, puede ordenar investigaciones y solicitar informes a los trabajadores o a su sindicato sobre cualquiera de las normas consignadas en el proyecto de reglamento.

**Artículo 119:** Objeciones.

1. El Departamento Nacional del Trabajo sólo puede hacer objeciones al reglamento sujeto a su aprobación con fundamento en la Ley y por medio de Resolución motivada, en la cual debe ordenar las adiciones, modificaciones o supresiones conducentes.
2. Esta Resolución se notifica de acuerdo con el procedimiento administrativo. El interesado puede pedir reposición o apelar ante el Ministerio de Trabajo, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación.
3. El patrono debe devolver al Departamento Nacional del Trabajo el proyecto de reglamento, corregido de acuerdo con las objeciones, dentro de los quince (15) días a aquél en que la Providencia quede en firme, y si no lo hace, el reglamento se estima aprobado con las observaciones contenidas en la resolución de objeciones, sirviendo de base para este efecto la copia que se deja en el archivo del mismo Departamento.

**Artículo 121:** Publicación.

1. Dentro de los quince (15) días siguientes al de la notificación de la resolución aprobatoria del reglamento, o quince (15) días después de haber quedado en firme la resolución de objeciones el patrono debe publicarlo en el lugar de trabajo, mediante la fijación de dos copias en caracteres legibles, en dos sitios distintos. Si hubiere varios lugares de trabajo separados, la fijación debe hacerse en cada uno de ellos.
2. Con el reglamento debe publicarse la resolución aprobatoria, o la de objeciones, en su caso.

**Artículo 122:** Vigencia. Aprobado el reglamento, entra a regir ocho (8) días después de su publicación hecha en la forma prescrita en el Artículo anterior.

**Artículo 123:** Prueba de publicación.

1. El {empleador} puede solicitar que el funcionario del Trabajo, o el Alcalde, donde no existe el primero, verifique y certifique la publicación del reglamento para que sirva de prueba de ese hecho, sin perjuicio de que pueda acreditarse la publicación por los medios probatorios ordinarios.

2. Respecto de cada trabajador en particular también sirve de prueba de la publicación el recibo firmado por él y del cual aparezca habersele entregado una copia impresa del reglamento.

**Artículo 124:** Plazo para la presentación.

1. Los {empleadores} que al entrar en vigencia este Código tengan reglamento de trabajo aprobado deben presentar ante las autoridades administrativas del trabajo las modificaciones que el presente Estatuto haga necesarias, dentro de los tres (3) primeros meses de su vigencia.
2. Los {empleadores} obligados a tener reglamento de trabajo, que carezcan de él, deben presentarlo al estudio y aprobación de las autoridades administrativas de trabajo, a más tardar tres (3) meses después de entrar a regir este Código.
3. Todo {empleador} obligado a tener reglamento de trabajo que inicie actividades después de la vigencia de este Estatuto, debe presentarlo ante las autoridades administrativas del trabajo, a más tardar dentro de los tres (3) meses subsiguientes a esa iniciación.
4. Los {empleadores} que no cumplan la obligación que se les impone en éste Artículo serán sancionados con multas por el Departamento Nacional del Trabajo.

**Artículo 125:** Revisión.

1. Cuando nuevas disposiciones legales lo hagan necesario, el Departamento Nacional del Trabajo puede ordenar en cualquier momento, por medio de Resolución motivada, que los {empleadores} presenten para su aprobación y estudio determinadas reformas, modificaciones, supresiones o adiciones al reglamento ya aprobado. Si los {empleadores} no cumplieren con esta resolución, dentro del término prudencial que ella fije, el Departamento Nacional del Trabajo les impondrá multas sucesivas hasta que cumplan lo ordenado.
2. Esta Resolución puede ser dictada de oficio o a petición motivada de cualquier trabajador del establecimiento o de su sindicato.

**Artículo 126:** Procedimiento de revisión. Para la presentación, aprobación, publicación y vigencia de modificaciones del reglamento de trabajo rigen las normas de este Capítulo.

## Capítulo II: mantenimiento del orden

**Artículo 127:** Prohibiciones.

Los directores o trabajadores no pueden ser agentes de la autoridad pública en los establecimientos o lugares de trabajo, ni intervenir en la selección del personal de la policía, ni darle órdenes, ni suministrarle alojamiento o alimentación gratuitos, ni hacerle dádivas.

## Título V: salarios

### Capítulo I: disposiciones generales

**Artículo 128:** Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como

las primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas comisiones o participación de utilidades.

**Artículo 129:** Pagos que no constituyen salarios. No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del patrono, como las primas, bonificaciones y gratificaciones ocasionales, y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para subvenir a sus necesidades, ni para enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes, ni tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX.

**Artículo 130:** Salario en especie.

1. El salario en especie la alimentación, habitación o vestuario que el patrono suministra al trabajador o a su familia, como parte de la retribución ordinaria del servicio.
2. El salario en especie debe valorarse expresamente en todo contrato de trabajo y a falta de esa valoración se estimará pericialmente.

**Artículo 131:** Viáticos.

1. Los viáticos constituyen salario en aquella parte destinada a proporcionar al trabajador manutención y alojamiento; pero no en lo que sólo tenga por finalidad proporcionar los medios de transporte o los gastos de representación.
2. Siempre que se paguen debe especificarse el valor de cada uno de estos conceptos.

**Artículo 132:** Propinas.

1. Las propinas que recibe el trabajador no constituye salario.
2. No puede pactarse como retribución del servicio prestado por el trabajador lo que éste reciba por propinas.

**Artículo 133:** Formas y libertad de estipulación. El patrono y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades, como por unidad de tiempo, por obra o a destajo y por tarea, etcétera, pero siempre respetando el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas y Fallos Arbitrales.

**Artículo 134:** Jornal y sueldo. Se denomina jornal el salario estipulado por días, y sueldo el estipulado por períodos mayores.

**Artículo 135:** Períodos de pago.

1. El salario en dinero debe pagarse por períodos iguales y vencidos, en moneda legal. El período de pago para los jornales no puede ser mayor de una semana, y para sueldos no mayor de un mes.
2. El pago del trabajo suplementario o de horas extras y el del recargo por trabajo nocturno debe efectuarse junto con el salario ordinario del período en que se han causado, o a más tardar con el salario del período siguiente.

**Artículo 136:** Estipulación en moneda extranjera.

Cuando el salario se estipula en moneda o divisas extranjeras, el trabajador puede exigir el pago en su equivalente en moneda nacional colombiana, al tipo de cambio oficial del día en que debe efectuarse el pago.

**Artículo 137:** Prohibición de trueque. Se prohíbe el pago del salario en mercancías, fichas u otros medios semejantes, a menos que se trate de una remuneración parcialmente suministrada en alojamiento, vestido y alimentación para el trabajador y su familia.

**Artículo 138:** Venta de mercancías y víveres por parte del patrono.

Se prohíbe al {empleador} vender a sus trabajadores mercancías o víveres a menos que se cumpla con estas condiciones:

- a. Libertad absoluta del trabajador para hacer sus compras donde quiera; y
- b. Publicidad de las condiciones de venta.

**Artículo 139:** Lugar y tiempo de pago.

1. Salvo convenio por escrito, el pago debe efectuarse en el lugar donde el trabajador presta sus servicios, durante el trabajo o inmediatamente después de que este cese.
2. Queda prohibido y se tiene por no hecho, el pago que se haga en centros de vicios o en lugares de recreo, en expendios de mercancías o de bebidas alcohólicas, a no ser que se trate de trabajadores del establecimiento donde se hace el pago.

**Artículo 140:** A quién se hace el pago. El salario se paga directamente al trabajador o a la persona que él autorice por escrito.

**Artículo 141:** Salario sin prestación del servicio. Durante la vigencia del contrato el trabajador tiene derecho a percibir el salario aun cuando no haya prestación del servicio por disposición o culpa del {empleador}.

**Artículo 142:** Salarios básicos para prestaciones. Solamente en pactos, convenciones colectivas y Fallos Arbitrales pueden estipularse salarios básicos fijos que sirvan para liquidar la remuneración correspondiente al descanso dominical, y las prestaciones proporcionales al salario, en los casos en que éste no sea fijo, como en el trabajo a destajo o por unidad de obra o por tarea.

**Artículo 143:** Irrenunciabilidad y prohibición de cederlo. El derecho al salario es irrenunciable y no se puede ceder en todo ni en parte, a título gratuito ni oneroso pero sí puede servir de garantía hasta el límite y en los casos que determina la Ley.

**Artículo 144:** Trabajo igual, salario igual.

1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en éste todos los elementos a que se refiere el Artículo 128.
2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

**Artículo 145:** Falta de estipulación. Cuando no se haya pactado expresamente salario, se debe el que ordinariamente se paga por la misma labor, y a falta de éste, el que se fijare tomando en cuenta la cantidad y calidad del trabajo, la aptitud del trabajador y las condiciones usuales de la región.

## Capítulo II: salario mínimo

**Artículo 146:** Definición. Salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural.

**Artículo 147:** Factores para fijarlo.

1. Para fijar el salario mínimo deben tomarse en cuenta el costo de la vida, las modalidades del trabajo, la capacidad económica de las empresas y {empleadores} y las condiciones de cada región y actividad.
2. Para los trabajadores del campo el salario mínimo debe fijarse tomando en cuenta las facilidades que el empleador proporciona a sus trabajadores, en lo que se refiere a habitación, cultivos, combustibles y circunstancias análogas que disminuyen el costo de la vida.
3. Las circunstancias de que algunos de los {empleadores} puedan estar obligados a suministrar a sus trabajadores alimentación y alojamiento, también debe tomarse en cuenta para la fijación del salario mínimo.

**Artículo 148:** Procedimiento para su fijación.

1. El salario mínimo puede fijarse en pacto o convención colectiva o en Fallo Arbitral.
2. El Gobierno, por medio de decretos que regirán por el término que en ellos se indique, puede fijar salarios mínimos de carácter general o para cualquier región o actividad profesional, industrial, comercial, ganadera, agrícola o forestal de una región determinada, después de oír comisiones paritarias de patronos y trabajadores.

**Artículo 149:** Efecto jurídico. La fijación del salario mínimo modifica automáticamente los contratos de trabajo en que se haya estipulado un salario inferior.

## Capítulo III: retención, deducción y compensación de salarios

**Artículo 150:** Descuentos prohibidos.

1. El {empleador} no puede deducir, retener o compensar suma alguna del salario, sin orden suscrita por el trabajador, para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el {empleador}, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o productos elaborados, o pérdidas o averías de elementos de trabajo; avances o anticipos de salario; entrega de mercancías, provisión de alimentos, y precio de alojamiento.
2. Tampoco se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional, o la parte del salario declarada inembargable por la Ley, o en cuanto el total de la deuda supere al monto del salario del trabajador en tres (3) meses.

**Artículo 151:** Descuentos permitidos. Son permitidos los descuentos y retenciones por conceptos de cuotas sindicales y de cooperativas y cajas de ahorro, autorizadas en forma legal; de cuotas con destino al seguro social obligatorio, y de sanciones disciplinarias impuestas de conformidad con el reglamento del trabajo debidamente aprobado.

**Artículo 152:** Autorización especial. Los Inspectores de Trabajo pueden autorizar por escrito, a solicitud conjunta del {empleador} y del trabajador, y previa calificación de cada caso, préstamos, anticipos, deducciones, retenciones, o compensaciones del salario, aunque haya de afectarse el salario mínimo o la parte inembargable, o aunque el total de la deuda supere al monto del salario en tres (3) meses. En la misma Providencia en que autorice la operación, el funcionario debe fijar la cuota que puede ser objeto de deducción o compensación por parte del {empleador}, y el plazo para la amortización gradual de la deuda.

**Artículo 153:** Préstamos para viviendas. En los convenios sobre financiación de viviendas para trabajadores puede estipularse que el {empleador} prestamista queda autorizado para retener del salario de sus trabajadores deudores las cuotas que acuerden o que se prevean en los planos respectivos, como abono a intereses y capital, de las deudas contraídas para la adquisición de casa.

**Artículo 154:** Intereses de los préstamos. Fuera de los casos a que se refiere el Artículo anterior, los préstamos o anticipos de salarios que haga el empleador al trabajador no pueden devengar intereses.

#### Capítulo IV: embargos de salario

**Artículo 155:** Regla general. No es embargable el salario mínimo legal o convencional, ni los primeros cien pesos (\$100) del cómputo mensual de cualquier salario.

**Artículo 156:** Embargo parcial del excedente. El excedente de cien pesos (\$100) del cómputo mensual de cualquier salario sólo es embargable en una quinta parte.

**Artículo 157:** Excepción a favor de cooperativas y pensiones alimenticias. Todo salario puede ser embargado hasta en un cincuenta por ciento (50%) en favor de cooperativas legalmente autorizadas, o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con los artículos 411 y concordantes del Código Civil.

#### Capítulo V: prelación de los créditos por salarios

**Artículo 158:** Clasificación. Los salarios pertenecen al grupo cuarto de los créditos de primera clase.

### Título VI: jornada de trabajo

#### Capítulo I: definiciones

**Artículo 159:** Jornada ordinaria. La jornada ordinaria de trabajo es la que convengan a las partes, o a falta de convenio, la máxima legal.

**Artículo 160:** Trabajo suplementario. Trabajo suplementario o de horas extras es el que excede de la jornada ordinaria, y en todo caso el que excede de la máxima legal.

**Artículo 161:** Trabajo ordinario y nocturno.

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las dieciocho (6 p.m.).
2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p.m.) y las seis (6 a.m.).

### Capítulo II: jornada máxima

**Artículo 162:** Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y de cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las excepciones que a continuación se enumeran:

- a. En las labores agrícolas, ganaderas y forestales la jornada máxima es de nueve (9) horas al día y de cincuenta y cuatro (54) a la semana;
- b. En las actividades discontinuas o intermitentes y en las de simple vigilancia, la jornada ordinaria no puede exceder de doce (12) horas diarias.
- c. En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el Gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;
- d. En los trabajos autorizados para menores de dieciséis (16) años, las labores no pueden exceder de seis (6) horas diarias.

**Artículo 163:** Excepciones en determinadas actividades.

1. Quedan excluidos de la regulación sobre la jornada máxima legal de trabajo los siguientes trabajadores:
  - a. Los que desempeñan cargos de dirección, de confianza o de manejo;
  - b. Los servicios domésticos ya se trate de labores en los centros urbanos o en el campo;
  - c. Los que ejerciten labores discontinuas o intermitentes y los de simple vigilancia, cuando residan en el lugar o sitio de trabajo;
  - d. Los choferes mecánicos que presten sus servicios a empresas de transporte de cualquier clase sea cual sea su forma de remuneración.
2. Las actividades no contempladas en el presente Artículo sólo pueden exceder los límites señalados en el Artículo anterior, mediante autorización expresa del Ministerio del Trabajo por conducto del Departamento Nacional o de una autoridad delegada, sin pasar de cuatro (4) horas diarias de trabajo suplementario.

**Artículo 164:** Excepciones en casos especiales. El límite máximo de horas de trabajo previsto en el Artículo 162 puede ser elevado por orden del patrono y sin permiso de la autoridad, por razón de fuerza mayor, caso fortuito, de amenazar u ocurrir algún accidente o cuando sean indispensables trabajos de urgencia que deban efectuarse en las máquinas o en la dotación de la empresa; pero únicamente se permite el trabajo en la medida necesaria para evitar que la marcha normal del establecimiento sufra una perturbación grave.

**Artículo 165:** Descanso en la tarde del sábado. Pueden repartirse las cuarenta y ocho (48) horas semanales de trabajo ampliando la jornada ordinaria hasta por una hora, bien por acuerdo entre las partes o por disposición del reglamento del trabajo, pero con el fin exclusivo de permitir a los trabajadores el descanso en la tarde del sábado. Esta ampliación no constituye trabajo suplementario o de horas extras.

**Artículo 166:** Trabajo por turnos. Cuando la naturaleza de la labor no exija actividad continuada y se lleve a cabo por turnos de trabajadores, la duración de la jornada puede ampliarse en más de ocho (8) horas, o en más de cuarenta y ocho (48) semanales, siempre que el promedio de las horas de trabajo calculado para un período que no exceda de tres (3) semanas, no pase de ocho (8) horas diarias ni de cuarenta y ocho (48) a la semana. Esta ampliación no constituye trabajo suplementario o de horas extras.

**Artículo 167:** Trabajo sin solución de continuidad. También puede elevarse el límite máximo de horas de trabajo establecido en el Artículo 162 en aquellas labores que por razón de su misma naturaleza necesiten ser atendidas sin solución de continuidad, por turnos sucesivos de trabajadores, pero en tales casos las horas de trabajo no pueden exceder de cincuenta y seis (56) en los días hábiles de la semana.

**Artículo 168:** Distribución de las horas de trabajo. Las horas de trabajo durante cada jornada deben distribuirse al menos en dos secciones, con un intermedio de descanso que se adapte racionalmente a la naturaleza del trabajo y a las necesidades de los trabajadores. El tiempo de este descanso no se computa en la jornada.

### Capítulo III: remuneración del trabajo nocturno y del suplementario

**Artículo 169:** Tasas y liquidación de recargos.

1. El trabajo nocturno por el solo hecho de ser nocturno se remunera con un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor del trabajo diurno.
2. El trabajo extra diurno se remunera con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.
3. El trabajo extra nocturno se remunera con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.
4. Cada uno de los recargos antedichos se produce de manera exclusiva, es decir, sin acumularlo con ninguno otro.

**Artículo 170:** Base del recargo nocturno. Todo recargo o sobreremuneración por concepto de trabajo nocturno se determina por el promedio de la misma o equivalente labor ejecutada durante el día. Si no existiere ninguna actividad del mismo establecimiento que fuere equiparable a la que se realice en la noche, las partes pueden pactar equitativamente un promedio convencional, o tomar como referencia actividades diurnas semejantes en otros establecimientos análogos de la misma región.

**Artículo 171:** Salario en caso de turnos. Cuando el trabajo por equipos implique la rotación sucesiva de turnos diurnos y nocturnos, las partes pueden estipular salarios uniformes para el trabajo diurno y nocturno, siempre que estos salarios comparados

con los de actividades idénticas o similares en horas diurnas compensen los recargos legales.

### **Capítulo VI: trabajo de menores de edad**

**Artículo 172:** Prohibición del trabajo nocturno. Prohíbese el trabajo nocturno de menores de dieciséis (16) años, con excepción del servicio doméstico.

## **Título VII: descansos obligatorios**

### **Capítulo I: descanso dominical remunerado**

**Artículo 173:** Norma general. El patrono está obligado a dar descanso dominical remunerado a todos sus trabajadores. Este descanso tiene duración mínima de veinticuatro (24) horas.

**Artículo 174:** Remuneración.

1. El patrono debe remunerar el descanso dominical con el salario ordinario de un día, a los trabajadores que habiéndose obligado a prestar sus servicios en todos los días laborales de la semana, no faltan al trabajo, o que, si faltan, lo hayan hecho por justa causa o por culpa o por disposición del empleador.
2. Se entiende por justa causa el accidente, la enfermedad, la calamidad doméstica, la fuerza mayor y el caso fortuito.
3. No tiene derecho a la remuneración del descanso dominical el trabajador que deba recibir por ese mismo día un auxilio o indemnización en dinero por enfermedad o accidente de trabajo.
4. Para los efectos de este Artículo, los días de fiesta no interrumpen la continuidad y se computan como si en ellos se hubiera prestado el servicio por el trabajador.

**Artículo 175:** Valor de la remuneración.

1. Como remuneración del descanso, el trabajador a jornal debe recibir el salario ordinario sencillo, aun en el caso de que el descanso dominical coincida con una fecha que la Ley señale también como descanso remunerado.
2. En todo sueldo se entiende comprendido el pago del descanso en los días en que es legalmente obligatorio y remunerado.

**Artículo 176:** Excepciones.

1. El trabajo solamente se permite durante los días de descanso obligatorio, retribuyéndolo o dando un descanso compensatorio remunerado:
  - a. En aquellas labores que no sean susceptibles de interrupción por su naturaleza o por motivos de carácter técnico;
  - b. En las labores destinadas a satisfacer necesidades inaplazables, como los servicios públicos, el expendio y la preparación de drogas y alimentos; y
  - c. En las labores del servicio doméstico y de choferes particulares.
2. El Gobierno especificará las labores a que se refieren los ordinales a y b del inciso 1° de este Artículo.

3. El Gobierno puede prohibir o limitar el trabajo dominical en determinadas actividades que se desarrollan en las poblaciones más importantes, cualquiera que sea el número de trabajadores ocupados en cada establecimiento.

**Artículo 177:** Peluquerías y similares. Los establecimientos de barberías, manicuristas y sus similares, cualquiera que sea el número de sus operarios y que funcionen en las capitales de Departamento o en las ciudades de más de sesenta mil (60.000) habitantes, no pueden ser abiertos al público los domingos.

**Artículo 178:** Salarios variables. Cuando no se trate de salario fijo como en los casos de remuneración por tarea, a destajo, o por unidad de obra, el salario computable, para los efectos de la remuneración del descanso dominical, es el promedio de lo devengado por el trabajador en la semana inmediatamente anterior, tomando en cuenta solamente los días trabajados.

### Capítulo II: descanso remunerado en otros días de fiesta

**Artículo 179:** Días de fiesta. Su remuneración.

1. Todos los trabajadores tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: 1° de enero, 6 de enero, 19 de marzo, 1° de mayo, 29 de junio, 20 de julio, 7 de agosto, 15 de agosto, 12 de octubre, 1° de noviembre, 11 de noviembre, 8 de diciembre y 25 de diciembre; además, los días jueves y viernes santos, Ascensión del Señor y *Corpus Cristi*.
2. La remuneración correspondiente al descanso en los días expresados, se liquidará como para el descanso dominical, pero sin que haya lugar a descuento alguno por faltas al trabajo.

**Artículo 180:** Suspensión del trabajo en otros días de fiesta. Cuando por motivos de cualquier fiesta no determinada en el Artículo anterior el {empleador} suspendiere el trabajo, está obligado a pagar el salario de ese día, como si se hubiere realizado. No está obligado a pagarlo cuando hubiere mediado convenio expreso para la suspensión del trabajo o su compensación en otro día hábil, o cuando la suspensión o compensación estuviere prevista en reglamento, pacto, convención colectiva o Fallo Arbitral. Este trabajo compensatorio se remunera sin que se entienda como trabajo suplementario o de horas extras.

### Capítulo III: trabajo dominical y festivo

**Artículo 181:** Remuneración. La retribución del trabajo en domingo o días de fiesta de que trata este Título se fija de acuerdo con las siguientes reglas:

- a. Si el trabajador labora la jornada completa, se le paga salario doble;
- b. Si labora parte de la jornada, se le paga doblada la parte proporcional del salario;
- c. Si con el descanso dominical remunerado coincide una fecha que la Ley señale también como de descanso remunerado, el trabajador sólo tiene derecho a remuneración doble si trabaja.

**Artículo 182:** Trabajo excepcional. El trabajador que labore excepcionalmente el día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado, o a una retribución en dinero, a su elección, en la forma prevista en el Artículo anterior.

**Artículo 183:** Descanso compensatorio. Los trabajadores que habitualmente tengan que trabajar el domingo, deben gozar de un descanso compensatorio remunerado.

**Artículo 184:** Técnicos. Las personas que por sus conocimientos técnicos o por razón del trabajo que ejecutan no puede reemplazarse sin grave perjuicio para la empresa, deben trabajar los domingos y días de fiesta sin derecho al descanso compensatorio, pero su trabajo se remunera conforme al Artículo 181.

**Artículo 185:** Formas del descanso compensatorio. El descanso semanal compensatorio puede darse en alguna de las siguientes formas:

1. En otro día laborable de la semana siguiente, a todo el personal de un establecimiento, o por turnos.
2. Desde el medio día o a las trece (1 p.m.) del domingo, hasta el medio día o a las trece (1 p.m.) del lunes.

**Artículo 186:** Labores no susceptibles de suspensión. En los casos de labores que no puedan ser suspendidas, como los viajes fluviales o marítimos, cuando el personal no pueda tomar el descanso en el curso de una o más semanas, se acumulan los días de descanso en la semana siguiente a la terminación de las labores o se paga la correspondiente remuneración en dinero, a opción del trabajador.

**Artículo 187:** Aviso sobre trabajo dominical. Cuando se trate de trabajos habituales o permanentes en domingo, el {empleador} debe fijar un lugar público del establecimiento, con anticipación de doce (12) horas por lo menos, la relación del personal de trabajadores que por razones del servicio no puede disponer del descanso dominical. En esta relación se incluirán también el día y las horas de descanso compensatorio.

#### **Capítulo IV: vacaciones anuales remuneradas**

**Artículo 188:** Duración.

1. Los trabajadores que hubieren prestados sus servicios durante un año tienen derecho a quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.
2. Los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis, y los ocupados en la aplicación de rayos X, tienen derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.

**Artículo 189:** Época de vacaciones.

1. La época de vacaciones debe ser señalada por el patrono a más tardar dentro del año subsiguiente, y ellas deben ser concedidas oficiosamente o a petición del trabajador, sin perjudicar el servicio y la efectividad del descanso.
2. El patrono tiene que dar a conocer con quince (15) días de anticipación, la fecha en que le concederá las vacaciones.

**Artículo 190:** Interrupción. Si se presenta interrupción justificada en el disfrute de las vacaciones, el trabajador no pierde el derecho a reanudarlas.

**Artículo 191:** Compensación en dinero.

1. Es prohibido compensar las vacaciones en dinero, pero el Ministerio del Trabajo puede autorizar que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones, en casos especiales de perjuicio para la Economía Nacional o la Industria.
2. Cuando el contrato de trabajo termina sin haberse hecho uso de las vacaciones ya causadas, este derecho se compensa en dinero con la remuneración que debía haberse pagado por vacaciones en el momento de causarse.

**Artículo 192:** Acumulación.

1. Las partes pueden convenir en acumular las vacaciones hasta por dos (2) años.
2. La acumulación puede ser hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de trabajadores técnicos, especializados, de confianza, de manejo o de extranjeros que presten sus servicios en lugares distintos a los de la residencia de sus familiares.

**Artículo 193:** Empleados de manejo. El empleado de manejo que hiciera uso de vacaciones puede dejar un reemplazo, bajo su responsabilidad solidaria, y previa aquiescencia del {empleador}. Si este último no aceptare al candidato indicado por el trabajador y llamare a otra persona a reemplazarlo, cesa por este hecho la responsabilidad del trabajador que se ausente en vacaciones.

**Artículo 194:** Remuneración.

1. Cuando el salario no ha sufrido variaciones durante los tres (3) meses anteriores al disfrute de las vacaciones, se toma en cuenta el salario ordinario del momento en que principien.
2. Cuando el salario haya fluctuado en los tres (3) meses anteriores al disfrute de las vacaciones, se toma en cuenta el promedio del salario ordinario devengado en el año inmediatamente anterior.

## **Título VIII: prestaciones patronales comunes**

### **Capítulo I: disposiciones generales**

**Artículo 195:** Regla general.

1. Todo los {empleadores} están obligados a pagar las prestaciones establecidas en este Título, salvo las excepciones que en este mismo se consagran.
2. Estas prestaciones dejarán de estar a cargo de los empleadores cuando el riesgo de ellas sea asumido por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, de acuerdo con la Ley y dentro de los reglamentos que dicte el mismo Instituto.

**Artículo 196:** Definición de empresa. Para los efectos de este Código se entiende por empresa toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes de una misma personal natural o jurídica, que correspondan a actividades económicas similares, conexas o complementarias y tengan trabajadores a su servicio.

**Artículo 197:** Definición y prueba del capital de la empresa.

1. Para los efectos de este Código se entiende por capital de la empresa el valor del patrimonio gravable declarado en el año inmediatamente anterior según prueba que debe presentar el {empleador}. En caso de no presentarla se presume que tiene el capital necesario para pagar la totalidad de la prestación demandada.
2. El capital que se debe tomar en cuenta es el de la empresa y no el de la persona natural o jurídica a la cual pertenezca.

**Artículo 198:** Coexistencia de prestaciones.

1. La coexistencia de contratos de que trata el Artículo 27 implica la coexistencia de prestaciones.
2. Cuando un trabajador tenga derecho a que varios {empleadores} le concedan una prestación asistencial o en especie, estos {empleadores} tienen que suministrarla y costearla en proporción a los salarios que cada uno le pague al trabajador, y si uno solo de ellos la suministrarle íntegramente, quedara subrogado en las acciones del trabajador contra los demás respecto de la parte o cuota que a éstos corresponda.

**Artículo 199:** Trabajadores de jornada incompleta. Los trabajadores tienen derecho a las prestaciones y garantías que les correspondan, cualquiera que sea la duración de la jornada.

**Artículo 200:** Fraude a la Ley. Cuando una empresa fraccione o disminuya su capital o restrinja sin justa causa la nómina de los salarios, y adopte sistemas o se valga de otros recursos para eludir las prestaciones de sus trabajadores, el Ministerio de Trabajo puede declararla sujeta a las cargas correspondientes a su clasificación real, previo examen de los hechos.

## Capítulo II: accidentes de trabajo y enfermedades

**Artículo 201:** Definición de accidente. Se entiende por accidente de trabajo todo suceso imprevisto y repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca al trabajador una lesión orgánica o perturbación funcional permanente o pasajera, y que no haya sido provocado deliberadamente o por culpa grave de la víctima.

**Artículo 202:** Definición de enfermedad profesional.

1. Se entiende por enfermedad profesional todo estado patológico que sobrevenga como consecuencia obligada de la clase de trabajo que desempeña el trabajador o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, bien sea determinado por agentes físicos, químicos o biológicos.
2. Las enfermedades endémicas y epidémicas de la región sólo se consideran como profesionales cuando se adquieren por los encargados de combatirlas por razón de su oficio.

**Artículo 203:** Tabla de Enfermedades Profesionales.

1. Se adopta la siguiente Tabla de Enfermedades Profesionales.
  - a. Carbón: veterinarios, matarifes, carniceros, cuidadores de ganado y curtidores.
  - b. Actinomicosis: panaderos, molineros de trigo, cebada, avena y centeno y agricultores.

- c. Tétanos: cuidadores de ganado y carniceros.
- d. Tuberculosis: médicos, enfermeras, mozos de anfiteatro, mineros, sopleteeros, caldereros y fogoneros. Tuberculosis de origen traumático (pulmonares, articulares, etcétera), debidamente comprobada.
- e. Antracosis: carboneros, fogoneros y mineros.
- f. Silicosis: mineros, marmoleros, vidrieros, canteros, caleros, afiladores, areneros y trabajadores en fábricas de cementos y cerámica.
- g. Siderosis: pulidores y torneros de hierro, herreros.
- h. Tabacosis: trabajadores en la industria del tabaco.
- i. Dermatitis: causadas por agentes físicos: frío: trabajadores en cámaras frías, etcétera; calor: herreros, fundidores, trabajadores en vidrio, etcétera; radiaciones solares, radiaciones eléctricas, radio.
- j. Tras dermatitis : manipuladores de pintura de colorantes vegetales a base de sales metálicas y de anilina: cocineras, lavaplatos, lavanderas, mineros, blanqueadores de ropa, fotógrafos, albañiles, canteros manipuladores del cemento, ebanistas, barnizadores, desengrasadores de trapo, bataneros, blanqueadores de tejidos por medio de vapores de azufre, curtidores de pieles en blanco, hiladores y colectores de lana, fabricantes de cloro por descomposición eléctrica del cloruro de sodio, manipuladores del petróleo y de la gasolina, manipuladores de la quina, tintoreros, panaderos y cosecheros de caña.
- k. Oftalmía eléctrica: Trabajadores en soldadura autógena, electricistas.
- l. Otras oftalmías producidas: trabajadores en altas temperaturas, hojalateros, herreros, fogoneros, caldereros, etcétera.
- m. Esclerosis del oído medio: trituradores de minerales, talleres de mecánica, tractoristas, martilleros neumáticos.
- n. Intoxicaciones ocasionadas por:
- Amoníaco: letrineros, mineros, fabricantes de hielo y estampadores;
  - Acido fluorhídrico: grabadores;
  - Vapores clorosos: preparación de cloruro de calcio, trabajadores en el blanqueo, preparación del ácido clorhídrico, de cloruro, de la sosa;
  - Anhídrido sulfuroso: fabricantes de ácido sulfúrico, tintoreros, papeleros de colores y estampadores;
  - Óxido de carbono: caldereros, fundidores de minerales y mineros;
  - Arsénico (arsenicismo): obreros de las plantas de arsénico, de las fundiciones de minerales, tintoreros y demás manipuladores de arsénico;
  - Plomo (saturnismo): pintores que usan el albayalde, impresores, manipuladores del plomo y sus derivados y linotipistas;
  - Mercurio (hidrargirismo): manipulación del mismo;
  - Vapores nitrosos: estampadores;
  - Sulfuro de carbono (sulfocarbonismo): vulcanizadores de caucho, extractores de grasas y aceites;

- Acido cianhídrico: mineros, fundidores de minerales, fotógrafos, tintoreros en azul;
  - Carburos de hidrógeno: destilación de petróleo, preparación de barnices y todos los usos del petróleo y sus derivados;
  - Cromatos y bicromatos alcalinos: en las fábricas de tinta y en las tintorerías, en la fabricación de explosivos, pólvoras, fósforos suecos, en la industria textil para la impermeabilidad de los tejidos;
  - Fósforo (fosforismo): enfermedades causadas por el fósforo blanco y amarillo; caquexia fosforada y necrosis;
  - Alquitrán, parafina: cáncer epitelial provocado por su manipulación.
- o. Enfermedades y lesiones producidas por los rayos X y las sustancias radioactivas: médicos, laboratoristas, enfermeros.
- p. Traumatismos: cáncer de origen traumático, tumores de origen traumático, psiconeurosis traumáticas (trabajadores que hayan sufrido traumatismo que originó la enfermedad, por causa o con ocasión del trabajo, siempre que dicho traumatismo no se le haya indemnizado como accidente de trabajo, o se le haya indemnizado sin tomar en cuenta la consecuencia patológica eventual).
- q. Higroma de la rodilla: trabajadores habitualmente hincados.
- r. Calambres profesionales: escribientes, telegrafistas, pianistas.

2. Esta Tabla puede ser modificada o adicionada, en cualquier tiempo, por el Gobierno.

**Artículo 204:** Presunción de enfermedad profesional. Solamente las enfermedades contempladas en la Tabla adoptada en el Artículo anterior se presumen profesionales.

**Artículo 205:** Consecuencias. Las consecuencias de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, para los efectos de las prestaciones que se consagran en este Capítulo, son las siguientes:

1. Incapacidad temporal, cuando el trabajador no puede desempeñar su trabajo por algún tiempo.
2. Incapacidad permanente parcial, cuando el trabajador sufre una disminución definitiva pero apenas parcial en sus facultades.
3. Incapacidad permanente total, cuando el trabajador queda inhabilitado para desempeñar cualquier clase de trabajo remunerativo.
4. Gran invalidez, cuando el trabajador no solamente queda incapacitado para desempeñar cualquier clase de trabajo, sino que tiene que ser válido por otro para realizar las funciones esenciales de la vida.
5. Muerte del trabajador.

**Artículo 206:** Prestaciones. Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dan lugar a las siguientes prestaciones:

1. Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria hasta, por el tiempo que se requiera sin exceder de dos (2) años, comprendidos los exámenes complementarios, como radiografías, consulta de especialistas, las prescripciones terapéuticas

completas, como transfusiones y fisioterapia, y el suministro de aparatos de ortopedia y prótesis que sean necesarios.

2. Además, a las siguientes en dinero, según el caso:
  - a. Mientras dure la incapacidad temporal, el trabajador tiene derecho a que se le pague el salario ordinario completo hasta por seis (6) meses.
  - b. En caso de incapacidad permanente parcial, el trabajador tiene derecho a una suma de dinero en proporción al daño sufrido, no inferior a un mes ni superior a veintitrés meses de salario. Esta suma se fija en caso de accidente, de acuerdo con la Tabla de Valuación de Incapacidades que aparece adoptada en el Artículo 211, y en caso de enfermedad profesional, de acuerdo con el grado de incapacidad. Las incapacidades de que trata este ordinal serán fijadas por el médico del patrono y, en caso de controversia, por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial y, en su defecto, por los médicos legistas.
  - c. En caso de incapacidad permanente total el trabajador tiene derecho a una suma equivalente a veinticuatro (24) meses de salario.
  - d. En caso de gran invalidez el trabajador tiene derecho a una suma equivalente a treinta (30) meses de salario.
  - e. En caso de muerte se paga una suma equivalente a veinticuatro (24) meses de salario del trabajador, a las personas que a continuación se indican y de acuerdo con la siguiente forma de distribución:
    - Si hubiere cónyuge e hijos legítimos y naturales, la mitad para el cónyuge y la otra mitad para los hijos, por partes iguales, teniendo en cuenta que cada uno de los hijos naturales lleva la mitad de lo que corresponde a cada uno de los hijos legítimos.
    - Si no hubiere cónyuge la suma se distribuye entre los hijos por partes iguales y teniendo en cuenta que cada uno de los naturales lleva la mitad de la porción de cada uno de los legítimos.
    - Si no hubiere cónyuge ni hijos naturales, la suma se divide por partes iguales entre los hijos legítimos.
    - Si no hubiere cónyuge ni hijos legítimos, la suma se divide por partes iguales entre los hijos naturales.
    - Si no hubiere hijos legítimos ni naturales, la suma corresponde al cónyuge.
    - Si no existiera ninguna de las personas a que se refieren los incisos anteriores, la suma se paga a los ascendientes legítimos, por partes iguales y si hubiere uno solo de ellos, a éste se le paga toda la suma.
    - A falta de alguna de las personas a que se refieren los incisos anteriores, la suma se paga a los padres naturales, por iguales partes; y si hubiere uno solo de ellos, a éste se paga toda la suma.
    - A falta de alguna de las personas a que se refieren los incisos anteriores, la suma se paga a quien probare que depende económicamente del trabajador fallecido, si además fuere menor de dieciocho (18) años o estuviere

incapacitado en forma permanente para trabajar. Si hubiere varias personas en estas circunstancias, la suma se divide entre ellas por partes iguales.

**Artículo 207:** Primeros auxilios.

1. El {empleador} debe prestar al accidentado los primeros auxilios, aun cuando el accidente sea debido a provocación deliberada o culpa grave de la víctima.
2. Todo {empleador} debe tener en su establecimiento los medicamentos necesarios para las atenciones de urgencias en casos de accidentes o ataque súbito de enfermedad, de acuerdo con la reglamentación que dicte la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial.

**Artículo 208:** Asistencia inmediata. El {empleador} debe proporcionar sin demora al trabajador accidentado o que padezca enfermedad profesional, la asistencia médica y farmacéutica necesaria.

**Artículo 209:** Contratación de la asistencia.

1. El {empleador} puede contratar libremente la asistencia médica que debe suministrar según lo dispuesto en este Capítulo, pero, en todo caso, con un médico graduado o facultado legalmente para ejercer su profesión.
2. En caso de que con peligro para la vida del lesionado o enfermo y por culpa del patrono se retrase el suministro de la asistencia médica, farmacéutica, hospitalaria o quirúrgica del trabajador, aquél está obligado a pagar a éste una multa de diez pesos (\$10) por cada día de retardo.

**Artículo 210:** Oposición del trabajador a la asistencia. El trabajador que sin justa causa se niegue a recibir la atención médica que le otorga el {empleador}, pierde el derecho a la prestación en dinero por la incapacidad que sobrevenga a consecuencia de esa negativa.

**Artículo 211:** Valuación de incapacidades permanentes de trabajo.

1. Se adopta la siguiente Tabla de Valuación de Incapacidades resultantes de accidentes de trabajo:

**TABLA DE VALUACIÓN DE INCAPACIDADES PRODUCIDAS  
POR ACCIDENTES DE TRABAJO  
GRUPO I. CABEZA Y CRANEO**

1. Cicatrices del rostro que ocasionan desfiguración facial y que alteran la presentación física personal se graduarán según la desfiguración, ya sea de carácter leve o levísimo, grave o gravísimo, desde un dos por ciento (2%) hasta un cien por ciento (100%).
2. Lesiones extensas del cuero cabelludo, sin fractura del cráneo, acompañadas de pérdida de sustancia: tres por ciento (3%) a ocho por ciento (8%).
3. Pérdida total del cabello por desprendimiento del cuero cabelludo: cuarenta y cinco por ciento (45%).
4. Pérdida de dos (2) a cuatro (4) piezas dentarias, una vez terminado el trabajo de prótesis dental que el patrono debe suministrar obligatoriamente: tres por ciento (3%).

5. Pérdida de más de cuatro (4) piezas dentarias, una vez terminado el trabajo de prótesis que el patrono debe suministrar obligatoriamente: ocho por ciento (8%).
6. Perturbaciones de la masticación, consecutivas a lesiones traumáticas de los maxilares: veinticinco por ciento (25%).
7. Pérdida del maxilar inferior: setenta por ciento (70%).
8. Amputación, más o menos extensa, de la lengua, con entorpecimiento de la palabra y de la deglución: cincuenta y cinco por ciento (55%).
9. Trastornos de la fonación, por lesiones traumáticas de la laringe: de treinta y cinco por ciento (35%) a cincuenta y cinco por ciento (55%).
10. Sordera parcial unilateral de origen traumático, debidamente comprobada por médicos especialistas: de cuatro por ciento (4%) a diez por ciento (10%).
11. Sordera unilateral completa de origen traumático, debidamente comprobada por médicos especialistas: ochenta por ciento (80%).
12. Sordera total bilateral de origen traumático, debidamente comprobada por médicos especialistas: ochenta por ciento (80%).
13. Deformación del pabellón auricular: de tres por ciento (3%) a ocho por ciento (8%).
14. Deformación bilateral notoria de los pabellones auriculares o pérdida de uno o de los pabellones auriculares: veinte por ciento (20%).
15. Dificultad respiratoria ocasionada por lesiones traumáticas de los huesos nasales: diez por ciento (10%).
16. Ptosis palpebral parcial, derecha o izquierda, de origen traumático: quince por ciento (15%).
17. Ptosis palpebral total, derecha o izquierda, de origen traumático: cuarenta y cinco por ciento (45%).
18. Imposibilidad de oclusión completa de los párpados por cicatrices retráctiles: de veinticinco por ciento (25%) a cincuenta y cinco por ciento (55%).
19. Disminución de la agudeza visual, de origen traumático hasta de cuatro décimas (4/10), por un ojo: diez por ciento (10%).
20. Disminución de la agudeza visual de origen traumático, de cuatro o ocho décimas (4/10 a 8/10), por un ojo: veinticinco por ciento (25%).
21. Pérdida de la agudeza visual, de origen traumático, de más de ocho décimas (8/10), por un ojo o enucleación del órgano: cincuenta y cinco por ciento (55%).
22. Pérdida anatómica o funcional de un ojo y disminución de la agudeza visual por el otro, hasta ocho décimas (8/10): de sesenta por ciento (60%) a ochenta y cinco por ciento (85%).
23. Ceguera total, de origen traumático, por anulación de la función, o por enucleación: cien por ciento (100%).
24. Pérdida parcial de la bóveda craneana, de origen traumático, según la extensión de las lesiones: veinticinco por ciento (25%) a cincuenta y cinco por ciento (55%).
25. Epilepsia consecutiva a grave traumatismo craneano, siempre que se compruebe la ausencia de antecedentes epiléptico: ochenta por ciento (80%).
26. Traumatismos cerebrales con sus consecuencias definitivas sobre el sistema nervioso o sobre los aparatos digestivo, de locomoción, etcétera: de ochenta por ciento (80%) a cien por ciento (100%).
27. Hemiplejía derecha, de origen traumático y de causa nerviosa central: ochenta y cinco por ciento (85%).
28. Hemiplejía derecha de origen traumático y de causa nerviosa central: noventa y tres por ciento (93%).

29. Rigidez del cuello por lesiones traumáticas irreparables de los músculos o cicatrices retráctiles locales: de veinticinco por ciento (25%) a cincuenta y cinco por ciento (55%).
30. Trastornos mentales incurables, de origen traumático, debidamente comprobados por médicos especialistas: cien por ciento (100%).

## GRUPO II. TÓRAX Y TRONCO

1. Fractura de una (1) a cuatro (4) costillas, con mala consolidación que ocasiona fenómenos dolorosos, pero sin complicaciones graves: cinco por ciento (5%).
2. Fractura de varias costillas, con mala consolidación y complicaciones viscerales: veinte por ciento (20%) a treinta por ciento (30%).
3. Fracturas mal consolidadas del omoplato izquierdo con repercusión sobre la fisiología muscular: diez por ciento (10%) a quince por ciento (15%).
4. Fractura mal consolidada del omoplato derecho con repercusión sobre la fisiología muscular: dieciséis por ciento (16%) a veinte por ciento (20%).
5. Fractura de algunas vértebras, con poca limitación del juego de la columna vertebral, sin repercusión apreciable sobre el sistema nervioso medular: catorce por ciento (14%) a dieciocho por ciento (18%).
6. Fractura de algunas vértebras, con notoria desviación y limitación del juego de la columna: veintinueve por ciento (29%) a treinta y tres por ciento (33%).
7. Cicatrices graves retráctiles de la axila izquierda cuando dejan en aducción completa el brazo: veinticinco por ciento (25%).
8. Cicatrices graves retráctiles de la axila derecha cuando dejan en aducción completa el brazo: treinta por ciento (30%).
9. Pérdida de una glándula mamaria, por lesiones de origen traumático, en mujeres menores de cuarenta y cinco (45) años: diez por ciento (10%).
10. Traumatismo de la columna vertebral con lesiones medulares que ocasionen lesiones viscerales y paraplejía: cien por ciento (100%).
11. Fractura mal consolidada de los huesos de la pelvis sin repercusión grave sobre el juego de la articulación de la cadera y sin graves complicaciones sobre las vísceras pelvianas: diecinueve por ciento (19%) a veintitrés por ciento (23%).
12. Anquilosis por osteoartritis traumática de la cadera derecha o izquierda, en buena posición: veinticuatro por ciento (24%) a veintiocho por ciento (28%).
13. Luxación irreductible de la cadera derecha o izquierda (tipo posterior no complicado), de origen traumático: veinticuatro por ciento (24%) a veintiocho por ciento (28%).
14. Anquilosis de la articulación coxo-femoral derecha o izquierda, en mala posición, por osteoartritis traumática: Treinta y cuatro por ciento (34%) a treinta y ocho por ciento (38%).
15. Hernia epigástrica, operada (cuando se trate de accidente de trabajo, debidamente comprobado): tres por ciento (3%).
16. Hernia inguinal derecha o izquierda, operada (cuando se trate de accidente de trabajo, debidamente comprobado): diez por ciento (10%).
17. Pérdida del riñón derecho o izquierdo por amputación quirúrgica y de origen traumático: treinta y cinco por ciento (35%).
18. Ruptura traumática de la uretra con estrechez consecutiva: treinta por ciento (30%).
19. Atrofia de un testículo, por orquitis traumática: cinco por ciento (5%).
20. Amputación de un testículo, por lesión traumática: veinte por ciento (20%).
21. Atrofia de ambos testículos, de origen traumático: cuarenta por ciento (40%).

22. Amputación de ambos testículos o del miembro viril, por lesión traumática, en individuos mayores de cuarenta y cinco (45) años: cincuenta por ciento (50%).
23. Amputación de ambos testículos o del miembro viril, por lesiones traumáticas, en individuos menores de cuarenta y cinco (45) años: ochenta por ciento (80%).

### GRUPO III. MIEMBRO SUPERIOR IZQUIERDO

1. Pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal de cualquier dedo de la mano izquierda, con excepción del pulgar: dos por ciento (2%). (La pérdida de un segmento de la falange ungueal solamente se asimilará a la pérdida total de la falange cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
2. Pérdida anatómica o funcional de las dos (2) últimas falanges de cualquier dedo de la mano izquierda, con excepción del pulgar: cinco por ciento (5%). (La pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal solamente se asimilará a la pérdida total de la falange cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
3. Pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal del pulgar de la mano izquierda: cinco por ciento (5%). (La pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal solamente se asimilará a la pérdida total de la falange cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
4. Pérdida anatómica o funcional de un dedo de la mano izquierda, con excepción del pulgar: diez por ciento (10%).
5. Pérdida anatómica o funcional de dos (2) dedos de la mano izquierda, con excepción del pulgar: quince por ciento (15%).
6. Pérdida anatómica o funcional de tres (3) dedos de la mano izquierda, con excepción del pulgar: veinte por ciento (20%).
7. Pérdida anatómica o funcional de cuatro (4) dedos de la mano izquierda, con excepción del pulgar: veinticinco por ciento (25%).
8. Pérdida anatómica o funcional del pulgar de la mano izquierda: quince por ciento (15%).
9. Pérdida anatómica o funcional del pulgar y de cualquier otro dedo de la mano izquierda: veinticinco por ciento (25%).
10. Pérdida anatómica o funcional de todos los dedos de la mano izquierda: cuarenta por ciento (40%).
11. Anquilosis por artritis post-traumática de cualquiera de las articulares interfalangiánicas, o de las metacarpo-falangianas, de los dedos de la mano izquierda, con excepción del pulgar: dos por ciento (2%).
12. Luxación irreductible, metacarpo-falangiana, de cualquier dedo de la mano izquierda, con excepción del pulgar: dos por ciento (2%).
13. Fractura mal consolidada de cualquier metacarpiano de la mano izquierda, con repercusión sobre la fisiología del dedo correspondiente: dos por ciento (2%).
14. Fractura mal consolidada de varios metacarpianos izquierdos con leve repercusión sobre la fisiología de la mano: diez por ciento (10%).
15. Fractura mal consolidada de varios metacarpianos izquierdos con grave repercusión sobre la fisiología de la mano: veinte por ciento (20%).
16. Luxación irreductible metacarpo-flangiana del pulgar de la mano izquierda: cinco por ciento (5%).
17. Anquilosis por artritis post-traumática de la articulación interfalangiana o de la metacarpo-falangiana del pulgar de la mano izquierda: cinco por ciento (5%).
18. Fractura defectuosamente consolidada de los huesos del puño izquierdo, sin anquilosis pero con alteración leve de la fisiología del puño o de la mano: cinco por ciento (5%).

19. Fractura, defectuosamente consolidada, de los huesos del antebrazo izquierdo, pero sin complicaciones graves sobre la fisiología del antebrazo del puño o de la mano: cinco por ciento (5%).
20. Enfermedad de Duputyren, benigna, de la mano izquierda (contracción de la aponeurosis palmar de origen traumático): cinco por ciento (5%).
21. Fractura mal consolidada de varios metacarpianos de la mano izquierda con leve alteración de la fisiología de la mano: diez por ciento (10%).
22. Fractura de Colles, mal consolidada, del antebrazo izquierdo: diez por ciento (10%).
23. Fractura mal consolidada de los huesos del codo izquierdo sin anquilosis y con leve limitación del juego de la articulación: diez por ciento (10%).
24. Fractura mal consolidada de la clavícula o de los huesos del hombro izquierdo, con repercusión leve sobre la fisiología de la articulación: diez por ciento (10%).
25. Luxación recidivante del hombro izquierdo, de origen traumático: quince por ciento (15%).
26. Fractura mal consolidada de los huesos del antebrazo izquierdo, con abolición de los movimientos de supinación y pronación: diez por ciento (10%).
27. Anquilosis por osteoartritis de la articulación del puño izquierdo: quince por ciento (15%).
28. Limitación de los movimientos del codo izquierdo por luxación o fractura: veinte por ciento (20%).
29. Parálisis de los nervios mediano o cubital izquierdos, producida por fracturas complicadas o por neuritis traumáticas, que ocasionan la parálisis de la región correspondiente de la mano: veinticinco por ciento (25%).
30. Anquilosis del codo izquierdo, en buena posición: veinticinco por ciento (25%).
31. Pseudo artrosis por fracturas de los huesos del antebrazo izquierdo: veinticinco por ciento (25%).
32. Parálisis de los nervios mediano y cubital izquierdos, producida por fracturas complicadas o por neuritis traumáticas, que ocasionan la parálisis de la mano: treinta por ciento (30%).
33. Anquilosis de la articulación del codo izquierdo, en mala posición por osteoartritis traumática: treinta por ciento (30%).
34. Anquilosis de la articulación del hombro izquierdo, por osteoartritis traumática: treinta por ciento (30%).
35. Luxación irreductible del hombro izquierdo: treinta y cinco por ciento (35%).
36. Pseudo artrosis por fractura del húmero izquierdo: cuarenta por ciento (40%).
37. Pérdida anatómica, por amputación quirúrgica o traumática, por sección de la región palmar de la mano izquierda: cuarenta y cinco por ciento (45%).
38. Pérdida anatómica, por amputación quirúrgica o traumática de toda la mano izquierda: cincuenta por ciento (50%).
39. Parálisis del nervio radial izquierdo, producida por neuritis traumática, luxación mal corregida del hombro, callos viciosos de las fracturas del húmero, que ocasionan la parálisis de la región correspondiente del antebrazo y de la mano: cincuenta por ciento (50%).
40. Amputación quirúrgica o traumática del antebrazo izquierdo, a nivel de su tercio medio: cincuenta y cinco por ciento (55%).
41. Pérdida anatómica de la mano y todo el antebrazo izquierdo hasta el codo: sesenta y cinco por ciento (65%).
42. Pérdida anatómica de todo el miembro superior izquierdo: setenta y cinco por ciento (75%).

**GRUPO IV. MIEMBRO SUPERIOR DERECHO**

1. Pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal de cualquier dedo de la mano derecha, con excepción del pulgar: cuatro por ciento (4%). (La pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal solamente se asimilará a la pérdida total de la falange cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
2. Pérdida anatómica o funcional de las dos (2) últimas falanges de cualquier dedo de la mano derecha, con excepción del pulgar: diez por ciento (10%). (La pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal solamente se asimilará a la pérdida total de la falange cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
3. Pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal del pulgar de la mano derecha: diez por ciento (10%). (La pérdida anatómica o funcional de la falange ungueal solamente se asimilará a la pérdida total de la falange cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
4. Pérdida anatómica o funcional de un dedo de la mano derecha, con excepción del pulgar: quince por ciento (15%).
5. Pérdida anatómica o funcional de dos (2) dedos de la mano derecha, con excepción del pulgar: veinte por ciento (20%).
6. Pérdida anatómica o funcional de tres (3) dedos de la mano derecha, con excepción del pulgar: veinticinco por ciento (25%).
7. Pérdida anatómica o funcional de cuatro (4) dedos de la mano derecha, con excepción del pulgar: treinta y cinco por ciento (35%).
8. Pérdida anatómica o funcional del pulgar de la mano derecha: veinticinco por ciento (25%).
9. Pérdida anatómica o funcional del pulgar y de cualquier otro dedo de la mano derecha: treinta por ciento (35%).
10. Pérdida anatómica o funcional de todos los dedos de la mano derecha: cincuenta por ciento (50%).
11. Anquilosis por artritis post-traumática de cualquiera de las articulaciones interfalangianas o de las metacarpofalangianas de los dedos de la mano derecha, con excepción del pulgar: cinco por ciento (5%).
12. Luxación irreductible metacarpo-falangiana de cualquier dedo de la mano derecha, con excepción del pulgar: cinco por ciento (5%).
13. Fractura mal consolidada de cualquier metacarpiano de la mano derecha, con repercusión sobre la fisiología del dedo correspondiente: cinco por ciento (5%).
14. Fractura mal consolidada de varios metacarpianos derechos, con leve repercusión sobre la fisiología de la mano: quince por ciento (15%).
15. Fractura mal consolidada de varios metacarpianos derechos, con grave repercusión sobre la fisiología de la mano: treinta por ciento (30%).
16. Luxación irreductible metacarpo-falangiana del pulgar de la mano derecha: diez por ciento (10%).
17. Anquilosis por artritis post-traumática de la articulación interfalangiana o de la metacarpo-falangiana del pulgar de la mano derecha: diez por ciento (10%).
18. Fractura defectuosamente consolidada de los huesos del puño derecho, sin anquilosis pero con leve alteración de la fisiología del puño o de la mano: diez por ciento (10%).
19. Fractura defectuosamente consolidada de los huesos del antebrazo derecho, pero sin complicaciones graves sobre la fisiología del antebrazo, del puño o de la mano: quince por ciento (15%).
20. Enfermedad de Dupuytren, benigna de la mano derecha (contracción de la aponeurosis palmar, de origen traumático): diez por ciento (10%).

21. Fractura mal consolidada de varios metacarpianos de la mano derecha con leve alteración de la fisiología de la mano: quince por ciento (15%).
22. Fractura de Colles, mal consolidada, del antebrazo derecho: dieciocho por ciento (18%).
23. Fractura mal consolidada de los huesos del codo derecho sin anquilosis y con leve limitación del juego de la articulación: veinte por ciento (20%).
24. Fractura mal consolidada de la clavícula o de los huesos del hombro derecho, con repercusión leve sobre la fisiología de la articulación: veinte por ciento (20%).
25. Luxación recidivante del hombro derecho, de origen traumático: dieciocho por ciento (18%).
26. Fractura mal consolidada de los huesos del antebrazo derecho, con abolición de los movimientos de supinación y pronación: veinticuatro por ciento (24%).
27. Anquilosis por osteoartritis de la articulación del puño derecho: veinticinco por ciento (25%).
28. Limitación de los movimientos del codo derecho por luxación o fractura: treinta por ciento (30%).
29. Parálisis de los nervios mediano o cubital derechos, producida por fracturas complicadas o por neuritis traumáticas, que ocasionan la parálisis de la región correspondiente de la mano: treinta y cinco por ciento (35%).
30. Anquilosis del codo derecho, en buena posición: treinta y cinco por ciento (35%).
31. Pseudo artrosis por fracturas de los huesos del antebrazo derecho: treinta y ocho por ciento (38%).
32. Parálisis de los nervios mediano y cubital derechos, producida por fracturas complicadas o por neuritis traumáticas, que ocasionan la parálisis de la mano: cuarenta y cinco por ciento (45%).
33. Anquilosis de la articulación del codo izquierdo, en mala posición por osteoartritis traumática: cuarenta y cinco por ciento (45%).
34. Anquilosis de la articulación del hombro derecho, por osteoartritis traumática: treinta por ciento (30%).
35. Luxación irreductible del hombro derecho: cuarenta y cinco por ciento (45%).
36. Pseudo artrosis por fractura del húmero derecho: cincuenta por ciento (50%).
37. Pérdida anatómica, por amputación quirúrgica o traumática, por sección de la región palmar de la mano derecha: cincuenta y cinco por ciento (55%).
38. Pérdida anatómica, por amputación quirúrgica o traumática de toda la mano derecha: cincuenta y nueve por ciento (59%).
39. Parálisis del nervio radial derecho, producida por neuritis traumática, luxación mal corregida del hombro, callos viciosos de las fracturas del húmero, que ocasionan la parálisis de la región correspondiente del antebrazo y de la mano: sesenta por ciento (60%).
40. Amputación quirúrgica o traumática del antebrazo derecho, a nivel de su tercio medio: sesenta y cinco por ciento (65%).
41. Pérdida anatómica de la mano y todo el antebrazo derechos hasta el codo: setenta y cinco por ciento (75%).
42. Pérdida anatómica de todo el miembro superior derecho: ochenta por ciento (80%).

#### **GRUPO V. MIEMBROS INFERIORES**

1. Pérdida anatómica de un artejo del pie derecho o izquierdo, con excepción del grueso artejo: dos por ciento (2%). (La pérdida de un segmento de artejo

- solamente se asimilará a la pérdida total cuando comprenda la uña y las partes blandas y óseas).
2. Pérdida anatómica de dos (2) artejos del pie derecho o izquierdo, con excepción del grueso artejo: ocho por ciento (8%).
  3. Pérdida anatómica de tres (3) artejos del pie derecho o izquierdo, con excepción del grueso artejo: doce por ciento (12%).
  4. Pérdida anatómica de cuatro (4) artejos del pie derecho o izquierdo, con excepción del grueso artejo: dieciocho por ciento (18%).
  5. Pérdida anatómica del grueso artejo del pie derecho o izquierdo: cinco por ciento (5%).
  6. Pérdida anatómica o funcional del grueso artejo y de cualquier otro artejo del pie derecho o izquierdo: diez por ciento (10%).
  7. Pérdida anatómica o funcional del grueso artejo y de dos (2) artejos más del pie derecho o izquierdo: catorce por ciento (14%).
  8. Pérdida anatómica o funcional del grueso artejo y tres (3) artejos más del pie derecho o izquierdo: diecinueve por ciento (19%).
  9. Pérdida de cinco (5) artejos del pie derecho o izquierdo: veinticinco por ciento (25%).
  10. Pérdida parcial del pie derecho o izquierdo, por amputación quirúrgica o traumática, a nivel de la articulación tarso-metatarsiana: treinta y cinco por ciento (35%).
  11. Pérdida parcial del pie derecho o izquierdo, por amputación quirúrgica o traumática, a nivel de la articulación mediotarsiana: cuarenta por ciento (40%).
  12. Pérdida anatómica completa del pie derecho o izquierdo: cincuenta por ciento (50%).
  13. Disminución leve de los movimientos de la articulación del cuello del pie derecho o izquierdo, por fractura o artritis post-traumática: cinco por ciento (5%).
  14. Fractura de Dupuytren, defectuosamente consolidada, con repercusión leve sobre los movimientos del pie derecho o izquierdo: cinco por ciento (5%).
  15. Retracción incompleta del tendón de Aquiles, izquierdo o derecho: cinco por ciento (5%).
  16. Anquilosis por osteoartritis post-traumática de la articulación del cuello del pie derecho o izquierdo: quince por ciento (15%).
  17. Sección completa del tendón de Aquiles derecho o izquierdo: veinticinco por ciento (25%).
  18. Sección de los tendones de la pierna derecha o izquierda, con defectuosa posición del pie: treinta por ciento (30%).
  19. Callo exuberante y doloroso de una fractura de los huesos de la pierna derecha o izquierda, sin lesiones articulares funcionales del pie: cinco por ciento (5%).
  20. Acortamiento de la pierna derecha o izquierda, de uno a cuatro centímetros, por fractura mal consolidada, sin lesiones articulares ni atrofia muscular marcada: quince por ciento (15%).
  21. Fractura mal consolidada de la pierna derecha o izquierda, con defectuosa posición del pie: treinta por ciento (30%).
  22. Amputación quirúrgica o traumática de la pierna derecha o izquierda, sin interesar la rodilla: cincuenta y cinco por ciento (55%).
  23. Limitación de los movimientos de la rodilla derecha o izquierda, por luxación o fractura: veinte por ciento (20%).
  24. Anquilosis por osteoartritis traumática de la rodilla derecha o izquierda, en buena posición: treinta por ciento (30%).

25. Anquilosis de la rodilla derecha o izquierda, por osteoartritis traumática en mala posición: cuarenta y cinco por ciento (45%).
26. Acortamiento de más de cuatro centímetros del miembro inferior derecho o izquierdo, por fractura consolidada en mala posición: veinticinco por ciento (25%).
27. Parálisis del nervio crural derecho o izquierdo, por sección o por neuritis traumática, que produce la parálisis de la región correspondiente del muslo y de la pierna: treinta y cinco por ciento (35%).
28. Parálisis del nervio ciático, derecho o izquierdo por sección o por neuritis traumática que produce la parálisis de la región correspondiente de la pierna y el pie: cuarenta y cinco por ciento (45%).
29. Pseudo artrosis del fémur derecho o izquierdo, consecutiva a una fractura: cuarenta y cinco por ciento (45%).
30. Pérdida anatómica del miembro inferior derecho o izquierdo, por amputación a nivel del tercio medio del muslo: setenta por ciento (70%).
31. Pérdida anatómica del miembro inferior derecho o izquierdo, por amputación completa: ochenta por ciento (80%).
32. Pérdida anatómica de los dos miembros inferiores: noventa y ocho por ciento (98%).
33. Pérdida anatómica de uno de los miembros inferiores y del miembro superior izquierdo: noventa y cinco por ciento (95%).
34. Pérdida anatómica de uno de los miembros inferiores y del miembro superior derecho: cien por ciento (100%).

A los porcentajes de disminución de la capacidad laboral, anotados en los Grupos de la Tabla anterior, corresponderán las siguientes indemnizaciones:

- De uno a tres por ciento (1-3%): un (1) mes.
- De cuatro a ocho por ciento (4-8%): dos (2) meses.
- De nueve a trece por ciento (9-13%): tres (3) meses.
- De catorce a dieciocho por ciento (14-18%): cuatro (4) meses.
- De diecinueve a veintitrés por ciento (19-23%): cinco (5) meses.
- De veinticuatro a veintiocho por ciento (24-28%): seis (6) meses.
- De veintinueve a treinta y tres por ciento (29-33%): siete (7) meses.
- De treinta y cuatro a treinta y nueve por ciento (34-39%): ocho (8) meses.
- De treinta y nueve a cuarenta y tres por ciento (39-43%): nueve (9) meses.
- De cuarenta y cuatro a cuarenta y ocho por ciento (44-48%): diez (10) meses.
- De cuarenta y nueve a cincuenta y tres por ciento (49-53%): once (11) meses.
- De cincuenta y cuatro a cincuenta y ocho por ciento (54-58%): doce (12) meses.
- De cincuenta y nueve a sesenta y tres por ciento (59-63%): trece (13) meses.
- De sesenta y cuatro a sesenta y ocho por ciento (64-68%): catorce (14) meses.
- De sesenta y nueve a setenta y dos por ciento (69-72%): quince (15) meses.
- De setenta y tres a setenta y cinco por ciento (73-75%): dieciséis (16) meses.
- De setenta y seis a setenta y ocho por ciento (73-78%): diecisiete (17) meses.
- De setenta y nueve a ochenta y uno por ciento (79-81%): dieciocho (18) meses.
- De ochenta y dos a ochenta y cuatro por ciento (82-84%): diecinueve (19) meses.
- De ochenta y cinco a ochenta y siete por ciento (85-87%): veinte (20) meses.
- De ochenta y ocho a noventa por ciento (88-90%): veintiún (21) meses.
- De noventa y uno a noventa y tres por ciento (91-93%): veintidós (22) meses.
- De noventa y cuatro a noventa y seis por ciento (94-96%): veintitrés (23) meses.
- De noventa y siete a cien por ciento (97-100%): veinticuatro (24) meses.

2. Esta Tabla podrá ser modificada o adicionada, en cualquier tiempo por el Gobierno.

**Artículo 212:** Aplicación de la Tabla. En la aplicación de la Tabla adoptada en el Artículo anterior se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Cuando el trabajador padezca varias lesiones por causa de un accidente, que no estén clasificadas conjuntamente en ninguno de los grupos, se acumulan las prestaciones, pero sin que la cuantía total exceda de veintitrés (23) meses de salario.
2. Cuando el accidentado compruebe ser zurdo, se invierten las anotaciones de la Tabla, en razón de esa circunstancia.
3. Cuando la lesión o perturbación funcional tenga influencia especial sobre el oficio habitual del trabajador, la prestación puede ser aumentada, pero sin que la cuantía total exceda de veinticuatro (24) meses de salario, y el aumento se hará por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, previo estudio del grado de alteración de la habilidad profesional del lesionado.

**Artículo 213:** Casos no comprendidos en la Tabla.

Los casos no comprendidos en la Tabla adoptada en el Artículo 211 serán calificados por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, y en su defecto por los médicos legistas, teniendo en cuenta la analogía que puedan presentar con las lesiones clasificadas en la Tabla y la incapacidad real del lesionado.

**Artículo 214:** Pago de la prestación por muerte.

1. La calidad de beneficiario de la prestación establecida en el ordinal e del Artículo 206 se demuestra mediante la prestación de las copias de las partidas eclesiásticas o registros civiles o de las pruebas supletorias que admite la Ley, más una información sumaria de testigos que acrediten quiénes son los únicos beneficiarios, declarándolos por su número y nombres precisos y la razón de serlo. Comprobada así dicha calidad y hecho el pago a quienes resulten beneficiarios, el {empleador} respectivo se considera exonerado de su obligación, y en caso de que posteriormente aparecieran otros beneficiarios, aquellos que hubieren recibido el valor de la prestación están solidariamente obligados a satisfacer a los nuevos beneficiarios las cuotas que les correspondan.
2. Antes de hacerse el pago de la prestación el {empleador} que la hubiera reconocido debe dar aviso público, con treinta (30) días de anticipación, indicando el nombre del fallecido y de las personas que se hubieren acreditado como beneficiarios. Tal aviso debe darse en la prensa del lugar por dos veces a lo menos, y en donde no existieren publicaciones periódicas, por medio de una nota al Alcalde del Municipio, quien la dará a conocer por bando en dos (2) días de concurso. Este aviso tiene por objeto permitir que todo posible beneficiario se presente a reclamar.
3. En el caso del último inciso del ordinal e del Artículo 206, la dependencia económica se acredita por los medios probatorios ordinarios.

**Artículo 215:** Muerte posterior al accidente o enfermedad.

1. Cuando la muerte del trabajador ocurriere como consecuencia y efecto natural del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, dentro de los dos (2) años

siguientes a la ocurrencia del accidente o al diagnóstico de la enfermedad, el {empleador} a cuyo servicio se realizó el riesgo debe pagar la prestación por muerte, pero las sumas que se hubieren pagado por razón de la incapacidad permanente, total o parcial, se descontarán de la prestación por muerte.

2. Cuando el trabajador hubiere recibido indemnización por gran invalidez, no habrá lugar al pago de la prestación por muerte.
3. No se aplica el inciso 1º, cuando el trabajador falleciere estando asegurado por cuenta de otra empresa.

**Artículo 216:** Seguro de vida como prestación por muerte. En lugar de la prestación a que se refiere el ordinal e del Artículo 206, el patrono obligado al pago del seguro de vida colectivo, sólo debe a los beneficiarios de ese seguro, como prestación por la muerte del trabajador, el valor doblado del seguro de vida, hasta un máximo de treinta y seis (36) meses de salario, sin exceder de cuatro mil pesos (\$4.000), quedando así exento de toda otra prestación por incapacidad o muerte por razón de accidente, enfermedad y seguro de vida.

**Artículo 217:** Estado anterior de salud. La existencia de una entidad patológica anterior (idiosincrasia, taras, discrasias, intoxicaciones, enfermedades crónicas, etcétera), no es causa para la disminución de la prestación.

**Artículo 218:** Culpa del empleador. Cuando exista culpa suficiente comprobada del {empleador} en la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, está obligado a la indemnización total y ordinaria por perjuicios pero del monto de ella debe descontarse el valor de las prestaciones en dinero pagadas en razón de las normas consagradas en este Capítulo.

**Artículo 219:** Calificación de incapacidades.

1. Los facultativos contratados por los {empleadores} están obligados:
  - a. Al realizarse el accidente, o al diagnosticarse la enfermedad profesional, a certificar si el trabajador queda o no incapacitado para continuar desempeñando sus labores; y
  - b. Al terminar la atención médica, a calificar la incapacidad que pueda resultar.
  - c. En caso de la muerte, a expedir el certificado de defunción dictaminado en él sobre la relación de casualidad entre la enfermedad profesional o accidente y la muerte.
2. Si el {empleador}, el trabajador, o las personas beneficiarias de la prestación no aceptaren la certificación médica de que se trata en el presente Artículo, puede solicitar, sobre los puntos que rechazan, el dictamen de los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, o, en su defecto, de los médicos legistas. Tal dictamen es de obligatoria aceptación.

**Artículo 220:** Salario base para las prestaciones.

1. Para el pago de las prestaciones en dinero establecidas en este Capítulo, debe tomarse en cuenta el salario que tenga asignado el trabajador en el momento de realizarse el accidente o de diagnosticarse la enfermedad.

2. Si el salario no fuere fijo, se toma en cuenta el promedio de lo devengado por el trabajador en el año de servicios anterior al accidente o la enfermedad, o todo el tiempo de trabajo si fuere menor.

**Artículo 221:** Seguro por riesgos profesionales. El {empleador} puede asegurar, íntegramente a su cargo, en una compañía de seguros, los riesgos por accidentes de trabajo y enfermedad profesional de sus trabajadores; pero en todo caso, el {empleador} es quien debe al trabajador o a sus beneficiarios las prestaciones que en este Capítulo se establecen.

**Artículo 222:** Aviso al Juez sobre la ocurrencia del accidente.

1. Para los efectos de información en la controversia a que pueda dar lugar el accidente, cualquiera que sean sus consecuencias, el {empleador} debe dar un aviso suscrito por él o quien lo represente, al Juez del Trabajo del lugar, o en su defecto al Juez Municipal, donde conste el día, hora y lugar del accidente, como se produjo, quienes lo presenciaron, el nombre de la víctima, el salario que devengaba el día del accidente y la descripción de la lesión o perturbación, firmada por el facultativo que asista al trabajador.
2. La información de que se trata este Artículo debe darse dentro de los ocho (8) días siguientes al de la ocurrencia del accidente.

**Artículo 223:** Aviso que debe dar el accidentado.

Todo trabajador que sufra un accidente de trabajo esta en la obligación de dar inmediatamente aviso al {empleador} o a su representante. El {empleador} no es responsable de la agravación de que se presente en las lesiones o perturbaciones, por razón de no haber dado el trabajador este aviso o haberlo demorado sin justa causa.

**Artículo 224:** Revisión de la calificación. Dentro de los tres (3) años subsiguientes a la ocurrencia del accidente o al diagnóstico de la enfermedad profesional, y en caso de incapacidad permanente parcial, el trabajador puede solicitar la revisión de la calificación de la incapacidad si ésta se ha agravado, a efecto de obtener el aumento de la prestación que corresponda al grado de agravación de la incapacidad primitivamente fijada.

**Artículo 225:** Exoneración del pago.

1. Las normas de este Capítulo no se aplican:
  - a. A la industria puramente familiar, que es aquella en la cual sólo trabajan el jefe de familia, su cónyuge y sus descendientes;
  - b. A los trabajadores accidentales o transitorios;
  - c. A los talleres de artesanos que, trabajando personalmente en su establecimiento, no ocupen más de cinco trabajadores extraños a su familia. Si son seis o más los trabajadores extraños a la familia del artesano, el taller entra en la clasificación de los artículos 226 a 228, según su capital;
  - d. Al servicio doméstico.
2. En las actividades mencionadas en el presente Artículo, los {empleadores} sólo están en la obligación de prestar los primeros auxilios y suministrar el tratamiento y las medicinas de urgencia en caso de accidente de trabajo o ataque súbito de enfermedad profesional.

**Artículo 226:** Empresas de capital inferior a diez mil pesos (\$10.000). Las empresas de capital inferior a diez mil pesos (\$10.000), no están obligadas por las normas de este Capítulo; pero en caso de accidente de trabajo o ataque súbito de enfermedad profesional, están en la obligación de prestar los primeros auxilios y suministrar el tratamiento y medicinas de urgencia, así como los medios necesarios para el traslado del trabajador al puesto de socorro, hospital o servicio médico más cercano. También están en la obligación de pagar las dos terceras partes del salario en los casos de incapacidad temporal, hasta por tres (3) meses.

**Artículo 227:** Empresas de capital mayor de diez mil pesos (\$10.000) y menos de cincuenta mil pesos (\$50.000). Las empresas de capital igual o superior a diez mil pesos (\$10.000) y menor de cincuenta mil pesos (\$50.000) no están obligadas por las normas de este Capítulo, pero en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional tienen las obligaciones establecidas en el Artículo anterior y la de suministrar la asistencia de que trata el ordinal 1º del Artículo 206, hasta por seis (6) meses.

**Artículo 228:** Empresas de capital mayor de cincuenta mil pesos (\$50.000) y menor de ciento veinticinco mil pesos (\$125.000). Las empresas cuyo capital sea o exceda de cincuenta mil pesos (\$50.000), sin pasar de ciento veinticinco mil pesos (\$125.000), están obligadas a las prestaciones completas de que tratan los ordinales 1º y 2º, letra a del Artículo 206 y a las establecidas en el ordinal 2º, letras b a e del mismo Artículo, pero disminuidas en un cincuenta por ciento (50%). Esta disminución se aplica también en el caso del Artículo 216.

### **Capítulo III: auxilio monetario por enfermedad no profesional**

**Artículo 229:** Valor del auxilio. En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores, ocasionada por enfermedad no profesional, el trabajador tiene derecho a que el {empleador} le pague un auxilio monetario hasta por ciento ochenta (180) días, así: las dos terceras partes del salario durante los primeros noventa (90) días y la mitad del salario por el tiempo restante.

**Artículo 230:** Salario variable. En caso del que el trabajador no devengue salario fijo, para pagar el auxilio por enfermedad a que se refiere este Capítulo se tiene como base el promedio de lo devengado en el año de servicio anterior a la fecha en cual empezó la incapacidad, o en todo el tiempo de servicios si no alcanzare a un año.

**Artículo 231:** Excepciones. Las normas de este Capítulo no se aplican:

- a. A la industria puramente familiar;
- b. A los trabajadores accidentales o transitorios;
- c. A los artesanos que, trabajando personalmente en su establecimiento, no ocupen más de cinco trabajadores permanentes extraños a su familia;
- d. A los criados domésticos, los cuales tienen derecho a la asistencia médica y farmacéutica corriente en caso de cualquier enfermedad y al pago íntegro de su salario en caso de incapacidad para desempeñar sus labores a consecuencia de enfermedad, todo hasta por un mes.

### Capítulo IV: calzado y overoles para trabajadores

**Artículo 232:** Suministro de calzado y vestido de labor.

1. Todo patrono que habitualmente ocupe uno o más trabajadores permanentes, debe suministrar cada seis (6) meses, en los días 30 de junio y 20 de diciembre, en forma gratuita, un par de zapatos de cuero o caucho, a todo trabajador cuya remuneración sea inferior a ciento veintiún pesos (\$121) mensuales.
2. Tiene derecho a esta prestación el trabajador que al vencimiento de cada período semestral haya cumplido más de tres (3) meses al servicio del patrono.

**Artículo 233:** Consideración de hijos otras personas. Al trabajador de remuneración superior a ciento veintiún pesos (\$121) y que tenga hijos o personas a cuya subsistencia deba atender, según la Ley, y atienda efectivamente, se le toma en cuenta la cantidad de siete pesos (\$7) por cada uno de sus hijos o de tales personas, y esa suma se resta de su salario. Si la cantidad restante resultare inferior a ciento veintiún pesos (\$121) mensuales, el trabajador disfruta de las prestaciones establecidas en el Artículo anterior.

**Artículo 234:** Suministro de overoles. Todo patrono que habitualmente ocupe uno o más trabajadores permanentes debe suministrar cada seis (6) meses, los días 30 de junio y 20 de diciembre, en forma gratuita, un overol o vestido adecuado para el trabajo que desempeñe, a todo trabajador que se halle en las condiciones de salario a que se refieren los dos artículos anteriores.

**Artículo 235:** Uso de los zapatos y overoles. El trabajador queda obligado a destinar a su uso personal el calzado y los overoles que le suministre el patrono, y en el caso de que así no lo hiciere, éste quedará eximido de hacerle el suministro por el período semestral siguiente.

**Artículo 236:** Prohibición de la compensación en dinero. Queda prohibido a los {empleadores} pagar en dinero las prestaciones establecidas en este Capítulo.

**Artículo 237:** Reglamentación. El Ministerio del Trabajo reglamentará la forma como los {empleadores} deben cumplir con las prestaciones establecidas en este Capítulo y la manera como deben acreditar ese cumplimiento.

### Capítulo V: protección a la maternidad y protección de menores

**Artículo 238:** Descanso remunerado en la época del parto.

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de ocho (8) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.
2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.
3. Para los efectos de la licencia de que trata este Artículo, la trabajadora debe presentar al patrono un certificado médico, en el cual debe constar:
  - a. El estado de embarazo de la trabajadora;

- b. La indicación del día probable del parto; y
- c. La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.

**Artículo 239:** Descanso remunerado en caso de aborto.

1. La trabajadora que en el curso del embarazo sufra un aborto o parto prematuro no viable, tiene derecho a una licencia de dos o cuatro semanas, remunerada con el salario que devengaba en el momento de iniciarse el descanso. Si el parto es viable, se aplica lo establecido en el Artículo anterior.
2. Para disfrutar de la licencia de que trata este Artículo, la trabajadora debe presentar al {empleador} un certificado médico sobre lo siguiente:
  - a. La afirmación de que la trabajadora ha sufrido un aborto o parto prematuro, indicando el día en que haya tenido lugar; y
  - b. La indicación del tiempo de reposo que necesita la trabajadora.

**Artículo 240:** Descanso remunerado durante la lactancia.

1. El patrono está en la obligación de conceder a la trabajadora dos (2) descansos, de veinte (20) minutos cada uno, dentro de la jornada, para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad.
2. El {empleador} está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos.
3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este Artículo, los patronos deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.
4. Los {empleadores} pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de que trata el inciso anterior.

**Artículo 241:** Prohibición de despedir.

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.
2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período del embarazo o dentro de los tres (3) meses posteriores al parto, y sin la autorización de las autoridades de que trata el Artículo siguiente.
3. La trabajadora despedida sin autorización de la autoridad tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo, y además, al pago de las ocho (8) semanas de descanso remunerado de que trata este Capítulo, si no lo ha tomado.

**Artículo 242:** Permiso para despedir.

1. Para poder despedir a una trabajadora durante el período de embarazo o los tres (3) meses posteriores al parto, el {empleador} necesita la autorización del Inspec-

tor de Trabajo, o del Alcalde Municipal en los lugares en donde no existiere aquel funcionario.

2. El permiso de que trata este Artículo sólo puede concederse con el fundamento en alguna de las causas que tiene el {empleador} para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 63 y 64. Antes de resolver, el funcionario debe oír a la trabajadora y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.
3. Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su Providencia tiene carácter provisional y debe ser revisada por el Inspector de Trabajo residente en el lugar más cercano.

**Artículo 243:** Conservación del puesto. El patrono está obligado a conservar el puesto a la trabajadora que esté disfrutando de los descansos remunerados de que trata este Capítulo, o que se encuentre incapacitada por enfermedad relacionada con el embarazo.

**Artículo 244:** Trabajos prohibidos. Queda prohibido emplear mujeres embarazadas y menores de dieciséis (16) años en trabajos peligrosos, insalubres, o que requieran grandes esfuerzos. Igualmente queda prohibido emplear mujeres embarazadas en los trabajos nocturnos que se prolonguen por más de cinco (5) horas.

**Artículo 245:** Incumplimiento. En caso de que el empleador no cumpla con la obligación de otorgar los descansos remunerados de que tratan los artículos 238 y 239, la trabajadora tiene derecho, como indemnización, al doble de la remuneración de los descansos no concedidos.

**Artículo 246:** Certificados médicos. A solicitud de la trabajadora interesada, los certificados médicos necesarios según este Capítulo deben ser expedidos gratuitamente por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial y por los de todas las entidades de Higiene, de carácter oficial.

**Artículo 247:** Sala-cunas.

1. En las empresas en donde presten servicios más de cincuenta trabajadoras, el patrono está en la obligación de fundar y sostener una sala-cuna destinada a los hijos menores de dos (2) años de dichas trabajadoras.
2. Los patronos de distintas fábricas pueden asociarse para establecer sala-cunas centrales.
3. Las sala-cunas de que trata este Artículo deben tener servicio médico y enfermera permanente para el cuidado y alimentación de los niños y están bajo la vigilancia de los ministerios de Trabajo e Higiene, a los cuales deben rendir todos los informes que les sean solicitados.
4. Los patronos pueden celebrar contratos con los centros de Protección Infantil de carácter oficial, para que presten a los hijos de sus trabajadoras los servicios de que trata este Artículo.

**Artículo 248:** Cómputo del Número de trabajadoras. Para el cómputo del número de trabajadoras de que trata el Artículo anterior se tomará en cuenta el total de las que

presten sus servicios en una misma empresa, aun cuando el trabajo se desarrolle en distintos establecimientos o locales de un mismo lugar.

### Capítulo VI: gastos de entierro del trabajador

**Artículo 249:** Regla general. Todo {empleador} está obligado a pagar los gastos de entierro de cualquiera de sus trabajadores hasta una suma equivalente al salario del último mes. Este precepto no se aplica a los trabajadores accidentales o transitorios.

**Artículo 250:** Salario variable. En caso de que el trabajador no tuviere salario fijo se aplica la norma del Artículo 230.

### Capítulo VII: auxilio de cesantía

**Artículo 251:** Regla general. Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.

**Artículo 252:** Pérdida del derecho.

1. El trabajador perderá el derecho de auxilio de cesantías cuando el contrato de trabajo termina por alguna de las siguientes causas:
  - a. Todo acto delictuoso cometido contra el {empleador} o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero en afinidad, o el personal directivo de la empresa;
  - b. Todo daño material grave causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinaria y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo;
  - c. El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio grave para la empresa.
2. En estos casos el {empleador} podrá abstenerse de efectuar el pago correspondiente hasta que la Justicia decida.

**Artículo 253:** Excepciones a la regla general. El Artículo 251 no se aplica:

- a. A la industria puramente familiar;
- b. A los trabajadores accidentales o transitorios;
- c. A los artesanos que, trabajando personalmente en su establecimiento, no ocupen más de cinco trabajadores permanentes extraños a su familia.

**Artículo 254:** Cesantía restringida.

1. Los trabajadores del servicio doméstico, los de empresas industriales de capital inferior a veinte mil pesos (\$20.000) y los de empresas agrícolas, ganaderas o forestales de capital inferior a sesenta mil pesos (\$60.000) tienen derecho a un auxilio de cesantía equivalente a quince (15) días de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracciones de año; pero en lo demás quedan sujetos a las normas sobre este auxilio.

2. Para la liquidación de cesantía de los trabajadores del servicio doméstico sólo se computará el salario que reciban en dinero.
3. El tiempo servido antes del 1º de enero de 1951 por todos aquellos trabajadores que tuvieron restringido el derecho de cesantía en virtud de la legislación vigente hasta esa fecha, se liquidará de acuerdo con dicha legislación.

**Artículo 255:** Retención. En caso de delitos contra el patrono o contra directores o trabajadores del establecimiento por causa o con ocasión del trabajo, así como en el caso de graves daños causados al patrono o al establecimiento, el patrono puede retener el correspondiente auxilio de cesantía hasta que la Justicia decida sobre la indemnización que el trabajador deba pagar, a la cual se aplica en primer término el auxilio retenido.

**Artículo 256:** Salario base de liquidación.

1. Para liquidar el auxilio de cesantía se toma como base el último salario mensual devengado por el trabajador. Los aumentos de salario que se hagan a partir de la vigencia de este Código sólo afectarán el cómputo de la cesantía durante los tres (3) años anteriores a la fecha de cada aumento.
2. En los salarios variables se entenderá que ha habido aumento cuando el promedio mensual de lo devengado por el trabajador en un año es superior al promedio de lo devengado en el año inmediatamente anterior.

**Artículo 257:** Prohibición de pagos parciales. Se prohíbe a los empleadores efectuar pagos parciales del auxilio de cesantías antes de la terminación del contrato de trabajo, salvo en los casos expresamente autorizados, y si los efectuaren perderán las sumas pagadas, sin que puedan repetir lo pagado.

**Artículo 258:** Excepciones de la regla anterior.

1. No obstante lo dispuesto en el Artículo anterior, los trabajadores tienen derecho a que se les pague definitivamente su auxilio de cesantía, por todo el tiempo de servicios prestados, aun antes de la terminación del contrato de trabajo y sin que por ello se produzca su extinción, siempre y cuando hayan prestado sus servicios a un mismo patrono durante seis (6) años o más.
2. Después de efectuado el pago parcial y definitivo del auxilio de cesantía de conformidad con el inciso 1º de este Artículo, el trabajador vuelve a adquirir el derecho al pago de esta prestación en los mismos términos, cada vez que tenga seis (6) o más años de servicio prestado al mismo patrono.
3. En todo caso, las partes pueden acordar el pago parcial y definitivo del auxilio de cesantía, cuando el trabajador cumpla un período de tres (3) años de servicio.
4. El pago del auxilio de cesantía que se haga de conformidad con este Artículo no está sujeto a posterior revisión; salvo en los casos de error, siendo entendido que por el tiempo que comprenda esa liquidación, el patrono queda exonerado de toda obligación para con el trabajador en cuanto a cesantía.

**Artículo 259:** Trabajadores llamados a filas. Los trabajadores que entren a prestar servicio militar, por llamamiento ordinario o en virtud de convocatoria de reservas, tienen derecho a que se les liquide y pague parcial y definitivamente el auxilio de cesantía,

cualquiera que sea el tiempo de trabajo y sin que se extinga su contrato conforme a lo dispuesto en el ordinal 5º del Artículo 52.

**Artículo 260:** Financiación de viviendas.

1. Los trabajadores podrán exigir el pago parcial de su auxilio de cesantía para la adquisición, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda, siempre que dicho pago se efectúe por un valor no mayor del requerido para tales efectos.
2. Los patronos pueden hacer préstamos a sus trabajadores sobre el auxilio de cesantía para los mismos fines.
3. Los préstamos, anticipos y pagos a que se refiere este Artículo, deben ser aprobados por el respectivo Inspector de Trabajo, y en su defecto por el Alcalde Municipal, previa demostración de que van a ser dedicados a los fines que en el inciso 1º se enumeran.

**Artículo 261:** Patrimonio de familia. Las casas de habitación adquiridas por el trabajador antes o dentro de la vigencia de este Código, con el auxilio de cesantía, en todo o en parte, no constituyen por ese solo hecho patrimonio familiar inembargable.

**Artículo 262:** Muerte del trabajador. Cuando el trabajador muera sin que se le haya pagado el valor del auxilio trienal de la cesantía ya consolidado de que trata el Artículo 251, dicho auxilio se pagará a las personas enumeradas en el ordinal e del Artículo 206 en el orden de exclusión y preferencia que allí se indica y previa la presentación de pruebas y publicación de avisos establecidos en el Artículo 214.

**Artículo 263:** Liquidación especial por servicios anteriores a este Código. Respecto del auxilio de cesantía por trabajo anterior a la vigencia de este Código se procederá a hacer una liquidación especial según las siguientes reglas:

1. Todo patrono debe liquidar la cesantía de todos sus trabajadores al día anterior a aquel en que entró en vigencia este Código, como si en ese día se hubiesen extinguido todos los contratos de trabajo por retiro voluntario del trabajador, y aplicando en cada caso el estatuto o estatutos que en ese momento correspondan.
2. La liquidación de cesantía de los trabajadores del servicio doméstico también debe efectuarse aun por lapsos inferiores a cinco (5) años de trabajo, estimando sus contratos como terminados por despido injustificado.
3. Esta liquidación no pone fin a los contratos de trabajo existentes, ni hace exigible en ese momento la suma determinada como cesantía, la que se pagará a la terminación del respectivo contrato o antes cuando lo acuerden las partes o en los casos del Artículo 200.

## **Título IX: prestaciones patronales especiales**

### **Capítulo I: introducción**

**Artículo 264:** Regla general.

1. Los {empleadores} o empresas que se determinan en el presente Título deben pagar a los trabajadores, además de las prestaciones comunes, las especiales que aquí

se establecen y conforme a la reglamentación de cada una de ellas en su respectivo Capítulo.

2. Las pensiones de jubilación, el auxilio de invalidez y el seguro de vida colectivo obligatorio dejarán de estar a cargo de los {empleadores} cuando el riesgo correspondiente sea asumido por el Instituto de los Seguros Sociales, de acuerdo con la Ley y dentro de los reglamentos que dicte el mismo Instituto.

### Capítulo II: pensión de jubilación

#### Artículo 265: Derecho a pensión.

1. Todo trabajador que preste servicios a una misma empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) o superior, que llegue o haya llegado a los cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón, o a los cincuenta (50) años si es mujer, después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, tiene derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación o pensión de vejez.
2. El trabajador que se retire o sea retirado del servicio sin haber cumplido la edad expresada tiene derecho a la pensión al llegar a dicha edad, siempre que haya cumplido el requisito de los veinte (20) años de servicio.

#### Artículo 266: Congrua subsistencia.

1. Se entiende que el trabajador dispone de medios suficientes para su congrua subsistencia cuando deriva o llega a derivar renta de su propio peculio o por su propia actividad en cuantía igual o mayor a la de la pensión de jubilación que le corresponda o llegara a corresponderle. En estos casos el trabajador no tiene derecho a la pensión o puede suspenderse su pago hasta cuando se demuestre que los motivos de la suspensión han desaparecido.
2. No se toma en cuenta para los efectos de este Artículo el solo uso o goce de la casa propia del trabajador.

**Artículo 267:** Congelación del salario base. Si después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, se mantiene prórroga o renueva el respectivo contrato de trabajo, las modificaciones que tenga el salario durante el período posterior no se toman en cuenta para el cómputo de la pensión de jubilación, sino solamente para efectos de la liquidación de la cesantía correspondiente.

#### Artículo 268: Valor.

1. La pensión de jubilación o vejez consiste en un porcentaje del promedio mensual del salario devengado por el trabajadores los seis (6) últimos años, de acuerdo con la siguiente Tabla:

#### TABLA PARA LIQUIDAR LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN O VEJEZ

A un salario promedio mensual hasta de cien pesos (\$100), corresponde el ochenta y cinco por ciento (85%) como pensión mensual.

A un salario promedio mensual excedente de cien pesos (\$100) hasta trescientos pesos (\$300), corresponde el ochenta por ciento (80%) como pensión mensual.

A un salario promedio mensual excedente de trescientos pesos (\$300) hasta quinientos pesos (\$500), corresponde el setenta por ciento (70%) como pensión mensual.

A un salario promedio mensual excedente de quinientos pesos (\$500) hasta ochocientos pesos (\$800), corresponde el sesenta por ciento (60%) como pensión mensual.

A un salario promedio mensual excedente de ochocientos pesos (\$800) hasta mil pesos (\$1.000), corresponde el cincuenta y cinco por ciento (55%) como pensión mensual.

A un salario promedio mensual excedente de mil pesos (\$1.000) hasta mil quinientos pesos (\$1.500), corresponde el cuarenta y cinco por ciento (45%) como pensión mensual.

2. La pensión mensual vitalicia de jubilación o vejez no podrá en ningún caso ser inferior a sesenta pesos (\$60) ni exceder de seiscientos pesos (\$600).

**Artículo 269:** Desde cuándo se debe. La pensión vitalicia de jubilación se debe desde la fecha en que el trabajador la solicite, siempre que en esa fecha reúna los requisitos del Artículo 265. Si la solicitud la hace cuando esté al servicio de la empresa sólo se deberá la pensión desde el día de su retiro.

**Artículo 270:** Procedimiento. Las empresas obligadas a pagar jubilación deben señalar en reglamento especial el procedimiento para obtener el reconocimiento de la pensión, las condiciones exigidas por este Código para tener derecho a ella y la Tabla que en este mismo Estatuto se fija para determinar su monto.

**Artículo 271:** Archivos de las empresas.

1. Las empresas obligadas al pago de la jubilación deben conservar en sus archivos los datos que permitan establecer de manera precisa el tiempo de servicio de sus trabajadores y los salarios devengados.
2. Cuando los archivos hayan desaparecido o cuando no sea posible probar con ellos el tiempo de servicio o el salario, es admisible para aprobarlos cualquiera otra prueba reconocida por la Ley, la que debe producirse ante el Juez del Trabajo competente, a solicitud escrita del interesado y con intervención de la empresa respectiva.

**Artículo 272:** Prueba de la supervivencia. La empresa puede exigir, para hacer el pago de la pensión, la presentación personal del jubilado, a menos que se halle imposibilitado por enfermedad debidamente comprobada, o que se encuentre en lugar distinto del domicilio de la empresa, en cuyo caso puede exigir previamente que se compruebe la supervivencia del jubilado, acreditada por un certificado del Alcalde del Municipio donde resida.

**Artículo 273:** Incompatibilidad con trabajos remunerados. El pago de la pensión de jubilación es incompatible con la prestación de servicios personales a otro patrono y con el desempeño de empleos o cargos públicos remunerados. Si no obstante se presta el servicio, el pago de la pensión debe suspenderse por todo el tiempo que ese nuevo trabajo dure.

**Artículo 274:** Concurrencia con cesantía.

1. La pensión de jubilación y la cesantía de períodos consolidados no son incompatibles.
2. Cuando se hayan hecho anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que correspondan a períodos no consolidados en el momento del retiro del trabajador, éste debe devolver la suma recibida por esos conceptos en cuotas mensuales equivalentes al veinte por ciento (20%) de cada pensión mensual.

**Artículo 275:** Pensión después de quince (15) años de servicio.

1. Todo trabajador comprendido por este Capítulo que sea despedido sin justa causa después de quince (15) años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, tiene derecho a que su patrono le pague una pensión mensual vitalicia equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la pensión de jubilación que le hubiere correspondido en caso de reunir todos los requisitos para gozar de esta última.
2. Esta pensión especial principia a pagarse cuando el trabajador despedido llegue a los cincuenta (50) años de edad, pero su derecho a ella debe reclamarlo dentro del término de un año contado a partir del despido.

**Artículo 276:** Ferroviarios. Lo dispuesto en este Capítulo no se aplica a los trabajadores ferroviarios que en cuanto a jubilación se regirán por el Estatuto especial que posteriormente se dicte. Mientras tanto, continúan rigiendo las disposiciones vigentes en la actualidad.

**Artículo 277:** Trabajadores bancarios. Los servicios prestados a distintas empresas bancarias se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación en dichas empresas y el pago de la pensión correspondiente se distribuirá entre éstas en proporción al tiempo de servicio y al salario o remuneración devengados en cada una.

**Artículo 278:** Radiooperadores. Los radiooperadores que presten servicios a los patronos de que trata este Capítulo tienen derecho a la pensión de jubilación aquí regulada, después de veinte (20) años continuos o discontinuos de trabajo, cualquiera que sea su edad, pero los servicios en dicho lapso deben haber sido prestados en la actividad de operador de radio exclusivamente.

**Artículo 279:** Otras excepciones. Lo dispuesto en el Artículo anterior se aplica a los aviadores de empresas comerciales, a los trabajadores de empresas mineras que presten sus servicios en socavones, y a los dedicados a labores que realicen a temperaturas anormales.

**Artículo 280:** Pensión con quince (15) años de servicio y cincuenta (50) años de edad. Los trabajadores que hayan servido no menos de quince (15) años continuos en las actividades indicadas en los dos artículos anteriores, tienen derecho a la jubilación al llegar a los cincuenta (50) años de edad, siempre que en esa fecha se encuentren al servicio de la respectiva empresa.

**Artículo 281:** Excepción especial.

1. Los profesionales y ayudantes de establecimientos particulares dedicados al tratamiento de la tuberculosis tienen derecho a la pensión de jubilación cumplir quince (15) años de servicios continuos, cualquiera que sea su edad.

2. Si el servicio ha sido discontinuo la pensión se reconoce después de haber completado veinte (20) años de servicio y cincuenta (50) años de edad.

**Artículo 282:** Noción de continuidad. La continuidad o discontinuidad a que aluden los artículos 278, 279, 280 y 281, no se refiere al contrato de trabajo sino a la actividad o profesión de que se trate.

**Artículo 283:** Suspensión y retención. El pago de la pensión puede suspenderse, y retenerse las sumas que correspondan, en los casos de delitos contra el {empleador} o contra los directores o trabajadores del establecimiento, por causa o con ocasión del trabajo, así como en los casos de graves daños causados al {empleador}, establecimiento o empresa, hasta que la justicia decida sobre la indemnización que el trabajador debe pagar, a la cual se le aplicará en primer término el valor de las pensiones causadas y que se causen, hasta su cancelación total.

**Artículo 284:** Pensión en caso de muerte.

1. La viuda y los hijos menores de dieciocho (18) años de los jubilados que fallezcan tienen derecho a recibir la mitad de la respectiva pensión durante dos (2) años, contados desde la fecha del fallecimiento cuando el trabajador haya adquirido el derecho dentro de las normas de este Código, lo esté disfrutando en el momento de la muerte, y siempre que aquellas personas no dispongan de medios suficientes para su congrua subsistencia.
2. Esta pensión se distribuye así: en concurrencia de viuda con hijos, la primera recibe una mitad y los segundos la otra mitad; si hay hijos naturales, cada uno de éstos lleva la mitad de la cuota de uno legítimo; a falta de hijos todo corresponde al cónyuge, y en defecto de éste, todo corresponde a los hijos.
3. A falta de viuda y de huérfanos, tienen derecho por mitades, a la pensión de que trata este Artículo, los padres o los hermanos inválidos o las hermanas solteras del fallecido, siempre que no disfruten de medios suficientes para su congrua subsistencia y hayan dependido exclusivamente del jubilado.
4. La cuota del grupo que falte pasa al otro, y el beneficiario único de un grupo lleva todo lo de éste.
5. Los beneficiarios de que trata este Artículo gozarán de este derecho con la sola comprobación del parentesco mediante las copias de las respectivas partidas civiles o eclesiásticas y la prueba sumaria de que llenan los demás requisitos.

**Artículo 285:** Seguros. Autorícese a las empresas obligadas al pago de la jubilación de que trata este Capítulo para que contraten el pago de las pensiones de jubilación con compañías aseguradoras de reconocida solvencia, establecidas en el país y aceptadas por la Superintendencia Bancaria, pero la responsabilidad de esta obligación queda, en todo caso a cargo del respectivo patrono.

### Capítulo III: auxilio de invalidez

**Artículo 286:** Derecho al auxilio. Todo trabajador que preste servicios a una empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) o superior durante quince (15) años o más,

continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, que sea declarado inválido, tiene derecho a la pensión de invalidez según las disposiciones siguientes, a los tres (3) últimos años de servicio sean continuos o discontinuos.

**Artículo 287:** Definición. Se entiende por inválido, para los efectos del auxilio consagrado en el Artículo anterior, el trabajador que por enfermedad no profesional o lesión distinta de accidente de trabajo o por debilitamiento de las condiciones físicas o intelectuales, no provocados intencionalmente, se encuentre incapacitado para procurarse una remuneración mayor de un tercio de la que estuviere devengando al sobrevenirle la invalidez.

**Artículo 288:** Clasificación. La invalidez puede ser temporal o permanente como en los casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, según los cuatro (4) primeros ordinales del Artículo 205.

**Artículo 289:** Prestaciones.

1. El auxilio de invalidez consiste:
  - a. En asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, en la forma prevista en el ordinal 1º del Artículo 205.
  - b. Además, en las siguientes prestaciones en dinero, según el caso:
    - i. En caso de invalidez temporal, dos terceras partes del salario ordinario mientras dure esa incapacidad y hasta por seis (6) meses;
    - ii. En caso de invalidez permanente parcial, a una suma de uno (1) a diez (10) meses de salario que graduará el médico al calificar la invalidez;
    - iii. En caso de invalidez permanente total, sin que el trabajador haya llegado a los cincuenta (50) años de edad, tendrá derecho a una pensión mensual de invalidez equivalente a la mitad del salario promedio mensual del último año, hasta por treinta (30) meses y mientras la invalidez subsista.
    - iv. En caso de gran invalidez, el trabajador tendrá derecho, a una pensión mensual de invalidez equivalente a la de jubilación o vejez, cualquiera que sea su edad, durante treinta (30) meses. Si cumple cincuenta y cinco (55) años de edad dentro de este tiempo, la pensión se convertirá en pensión de jubilación o vejez.
2. Si al sobrevenir la invalidez hubiere llegado o pasare de cincuenta (50) años de edad, la pensión mensual de invalidez será igual a la jubilación o vejez, cualquiera que sea su edad, durante treinta (30) meses. Si cumpliere cincuenta y cinco (55) años de edad, dentro de este tiempo, la pensión se convertirá en pensión de jubilación o vejez.

**Artículo 290:** Valor de la pensión. La pensión mensual de invalidez no podrá en ningún caso ser inferior a sesenta pesos (\$60) ni exceder de seiscientos pesos (\$600).

**Artículo 291:** Declaratoria y calificación. Para la declaratoria de invalidez y su calificación se procede en la misma forma que para los casos de enfermedades profesionales en lo pertinente.

**Artículo 292:** Pago de la pensión.

1. La pensión de invalidez se paga provisionalmente durante el primer año de incapacidad, pudiendo examinarse periódicamente al inválido con el fin de descubrir las incapacidades en evolución, evitar la simulación y controlar su permanencia. Vencido ese año se practicará examen médico y cesará la pensión si el inválido ha recuperado más de la tercera parte de su primitiva capacidad de ganancia.
2. Sin embargo, puede cancelarse la pensión en cualquier tiempo en que se demuestre que el inválido ha recuperado más de la tercera parte de su primitiva capacidad de ganancia.

**Artículo 293:** Tratamiento obligatorio.

1. Es obligatorio para el trabajador el tratamiento médico prescrito, especialmente el quirúrgico, cuando de acuerdo con la apreciación médica conduzca a la curación.
2. La renuncia injustificada a cumplir con las prescripciones médicas priva del auxilio correspondiente.

**Artículo 294:** Recuperación o reeducación.

1. La empresa puede procurar la recuperación o reeducación de sus trabajadores inválidos, a su costo, a fin de habilitarlos para desempeñar oficios compatibles con su categoría anterior en la misma empresa, con su estado de salud y con sus fuerzas y aptitudes y para obtener una remuneración igual a la de ocupaciones semejantes en la misma empresa o en la región.
2. El suministro de aparato de ortopedia y prótesis sólo es obligatorio cuando conduzca, según dictamen médico, a la recuperación o reeducación total o parcial del trabajador.
3. Si lograda la recuperación o reeducación, según dictamen médico, el interesado se niega a trabajar en la empresa, en las condiciones establecidas en el inciso 1º, o si se opone a la recuperación o reeducación, se extingue el derecho al auxilio de invalidez.

**Artículo 295:** Incompatibilidad con el auxilio por enfermedad. Al declararse por el médico el estado de invalidez, cesan las prestaciones por enfermedad y empezarán a pagarse las correspondientes al auxilio de invalidez.

**Artículo 296:** Incompatibilidad con cesantía y jubilación. La pensión de invalidez excluye la cesantía de períodos no consolidados y la pensión de jubilación.

**Artículo 297:** Congrua subsistencia. El auxilio de invalidez en dinero no se debe cuando el inválido disponga de medios suficientes para su congrua subsistencia, como se prevé para la jubilación en el Artículo 266.

#### Capítulo IV: escuelas y especialización

**Artículo 298:** Escuelas primarias. Las empresas de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) o superior, están obligadas a establecer y sostener escuelas primarias para los hijos de sus trabajadores cuando los lugares de los trabajos estén situados a más de dos (2) kilómetros de las poblaciones en donde funcionen las escuelas oficiales y siempre que en dichos sitios hayan al menos veinte (20) de esos niños en edad escolar.

**Artículo 299:** Estudios de especialización técnica. Las empresas de que trata el Artículo anterior están obligadas a costear permanentemente estudios de especialización técnica relacionados con su actividad característica, en establecimientos nacionales o extranjeros, a sus trabajadores o a los hijos de éstos a razón de uno (1) por cada quinientos (500) trabajadores o fracción superior a doscientos cincuenta (250).

**Artículo 300:** Escuelas de alfabetización. Toda empresa está obligada a establecer y sostener una escuela de alfabetización por cada cuarenta (40) niños, hijos de sus trabajadores.

**Artículo 301:** Reglamentación. El Gobierno dictará las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones del presente Capítulo.

### Capítulo V: seguro de vida colectivo obligatorio

**Artículo 302:** Empresas obligadas. Toda empresa de carácter permanente que tenga una nómina de salario de mil pesos (\$1.000) mensuales o mayor, debe efectuar a su cargo el seguro de vida colectivo de todos sus trabajadores, excepto de los ocasionales o transitorios, y cubrir el riesgo de la muerte sea cualquiera la causa que la produzca.

**Artículo 303:** Nómina. Para los efectos del Artículo anterior, se toma en cuenta el promedio mensual de la nómina de salarios en el año anterior al fallecimiento del trabajador, y en caso de lapso menor de actividades de la empresa, el promedio mensual de salarios en ese tiempo.

**Artículo 304:** Carácter permanente. Se entiende que una empresa tiene carácter permanente cuando su finalidad es la de desarrollar actividades estables o de larga duración, cuando menos por un tiempo no inferior a un año.

**Artículo 305:** Valor. El valor del seguro de cada trabajador es igual a un mes de salario por cada año de servicios, continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, liquidado en la misma forma como se liquida el valor del auxilio de cesantía, sin que sea inferior en ningún caso a doce (12) meses de salario ni superior a veinticuatro (24) meses, ni exceda de doce mil pesos (\$12.000), salvo en el caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional de que trata el Artículo 216.

**Artículo 306:** Beneficiarios.

Son beneficiarios forzosos del seguro de vida la viuda y los hijos menores de dieciocho (18) años del trabajador fallecido, y, a falta de viuda y huérfanos, los padres y los hermanos menores de dieciocho (18) años, siempre que hubieren dependido exclusivamente del asegurado, todo de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La viuda recibirá la mitad del seguro y los hijos legítimos y naturales, la otra mitad, concurriendo cada uno de estos últimos con la mitad de la cuota de uno legítimo. Si no hubiere viuda, el seguro corresponderá a los hijos legítimos y naturales, en la proporción indicada. Si no hubiere hijos menores de dieciocho (18) años, llevará el valor del seguro la viuda.
2. A falta de viuda e hijos, el seguro se dividirá por partes iguales entre los padres legítimos o naturales y los hermanos legítimos menores de dieciocho (18) años, siempre que hubieren dependido económicamente y de modo exclusivo del asegurado.

3. Si no concurriere ninguno de los beneficiarios forzosos, el seguro se pagará al beneficiario o beneficiarios, que el trabajador habrá designado y en su defecto a quien probare que dependía económicamente del trabajador fallecido, si además fuere menor de dieciocho (18) años o estuviere incapacitado en forma permanente para trabajar. Si hubiere varias personas en estas circunstancias, la indemnización se dividirá entre ellas por partes iguales.

**Artículo 307:** Demostración del carácter del beneficiario y pago del seguro.

La demostración del carácter de beneficiario y el pago del seguro se harán en la siguiente forma:

1. El carácter de beneficiario del seguro se acreditará mediante la presentación de las copias de las respectivas partidas eclesiásticas o de los registros civiles que acreditan el parentesco, o con las pruebas supletorias que admite la Ley, más una información sumaria de testigos que demuestre quiénes son los únicos beneficiarios, declarándolos por su número y nombre y la razón de serlo.
2. Si se trata de beneficiarios designados libremente, se acreditará su carácter de tales con la designación que hubiere hecho al asegurado, según el Artículo 312, y con una información sumaria de testigos que establezca la inexistencia de beneficiarios forzosos.
3. En el caso de beneficiarios por razón de dependencia económica del asegurado, su edad se acreditará con las copias de las partidas eclesiásticas o civiles o con las pruebas supletorias legales, y su dependencia económica del asegurado fallecido, con una información sumaria de testigos.
4. Establecida la calidad de beneficiario, por cualquiera de los medios indicados en este Artículo, la empresa dará un aviso público en el que conste el nombre del trabajador fallecido y el de las personas que se hayan presentado a reclamar el valor del seguro y la calidad en que lo hacen, con el fin de permitir que todo posible beneficiario se presente a reclamar.
5. Este aviso debe darse en uno de los periódicos del domicilio de la empresa por dos veces a lo menos, o en donde no existieren publicaciones periódicas, por medio de una nota dirigida al Alcalde Municipal, quien la dará a conocer por bando en dos (2) días de concurso.
6. Treinta (30) días después de la fecha del segundo aviso sin que dentro de este término se hubieren presentado otros reclamantes ni controversias sobre derecho al seguro, la empresa pagará su valor a quienes hayan acreditado su carácter de beneficiarios, quedando exonerada de la obligación.
7. En caso de que posteriormente aparecieran otros beneficiarios, quienes hubieren recibido el valor del seguro están obligados a satisfacer a los nuevos beneficiarios las cuotas que les correspondan.

**Artículo 308:** Controversias entre beneficiarios. Cuando durante el término del aviso o emplazamiento que la empresa debe efectuar para hacer el pago, según el Artículo anterior, se suscitaren controversias acerca del derecho de los reclamantes, promovidas por

personas que acrediten ser beneficiarios del seguro, la empresa sólo estará obligada a hacer el pago cuando se le presente en copia debidamente autenticada la Sentencia judicial definitiva que haya decidido a quién corresponde el valor del seguro.

**Artículo 309:** Causas de exclusión. No tienen derecho al seguro los descendientes del trabajador, desheredados conforme a la Ley civil, ni la viuda que haya dado lugar al divorcio o que antes del pago del seguro haya pasado a otras nupcias.

**Artículo 310:** Coexistencia de seguros. Si el trabajador fallecido figurare como asegurado por dos o más empresas, sin que existan varios contratos de trabajo, sólo aquella en donde prestaba sus servicios al tiempo de la muerte o la última en donde los prestó, está obligada al pago del seguro.

**Artículo 311:** Cesación del seguro.

A la terminación del contrato de trabajo cesa la obligación del seguro, salvo en los casos siguientes:

- a. Si el contrato termina por el despido injusto o estando afectado el trabajador de enfermedad no profesional, la obligación de reconocer y pagar el seguro se extiende hasta tres (3) meses después de la extinción del contrato; y
- b. Si termina por accidente de trabajo o estando el trabajador afectado de enfermedad profesional, el seguro se extiende hasta seis (6) meses después de la terminación.

**Artículo 312:** Designación de beneficiarios.

1. Cuando su trabajador entre al servicio de una empresa de las obligadas al seguro de vida y tenga derecho a esta prestación, debe indicar por escrito y ante testigos el nombre o los nombres de los beneficiarios forzosos del seguro, según el Artículo 306, y en defecto de éstos, el de la persona o personas a quienes designe voluntariamente y la proporción en que los instituye.
2. El asegurado puede cambiar el beneficiario o beneficiarios no forzosos, en cualquier momento, antes de la terminación del contrato de trabajo.

**Artículo 313:** La empresa como aseguradora.

1. Las empresas que estén obligadas al seguro de vida sus trabajadores pueden asumir el carácter de aseguradoras de todos ellos cuando su capital no sea inferior a cien mil pesos (\$100.000) y siempre que obtengan permiso previo del Ministerio del Trabajo.
2. Este permiso sólo se concederá después de una información completa acerca de la capacidad financiera y la seriedad de la empresa y una vez que ésta otorgue caución ante la autoridad administrativa del trabajo y por el monto que el Ministerio del ramo señale, para responder por el pago de los seguros que deban cubrirse. La resolución que concede el permiso se publicará en el Diario Oficial, dentro de los noventa (90) días siguientes, y sólo surte efecto a partir de esa publicación.
3. Las empresas que estén autorizadas para asumir el carácter de aseguradoras de sus trabajadores, tienen la obligación de permitir a las autoridades del trabajo la revisión de las cuentas relativas al pago de seguros debidos, y, si omiten el pago oportuno de uno de éstos, se les suspenderá la autorización correspondiente, además

de la imposición de las sanciones pecuniarias a que haya lugar de acuerdo con este Código, y, en caso necesario, el Ministerio del Trabajo les hará efectiva la caución constituida.

**Artículo 314:** Sustitución de permisos anteriores. Las empresas que al entrar en vigencia este Código tengan autorización para asumir el carácter de asegurados de sus trabajadores, deben presentar solicitud de nuevo permiso dentro de los seis (6) primeros meses de esa vigencia, para poder continuar con tal carácter. Si no formularen esta solicitud, el Ministerio del Trabajo puede declarar cancelado el permiso.

**Artículo 315:** Seguro en compañías.

Salvo en los casos en que la empresa obligada al seguro esté autorizada para asumirlo directamente, su pago se contratará en una compañía de seguros y a favor de la empresa que esté obligada a esta prestación, pero ocurrida la muerte de uno de los asegurados el valor del seguro se pagará directamente por la empresa al beneficiario o a los beneficiarios, la cual cobrará de la compañía de seguro el valor correspondiente.

**Artículo 316:** Certificado.

1. Las empresas que estén obligadas al pago del seguro deben expedir a cada uno de sus trabajadores un certificado sobre lo siguiente:
  - a. Fecha de su expedición.
  - b. La obligación de pagar el seguro.
  - c. Si la empresa está debidamente autorizada para constituirse en aseguradora, el número y fecha de la resolución administrativa correspondiente, o, en caso contrario, el nombre de la compañía aseguradora y el número y fecha de la póliza colectiva.
  - d. Nombre del trabajador asegurado y fecha de su ingreso a la empresa, expresando claramente día, mes y año.
  - e. Bases para liquidación del seguro de acuerdo con el Artículo 305.
  - f. Nombre del beneficiario o de los beneficiarios forzosos o, a falta de éstos, de quienes designe el trabajador, indicando las cuotas o proporción que señale a cada uno cuando los beneficiarios designados libremente sean varios, y además, el nombre o los nombres de quienes dependan económicamente del asegurado y que se encuentren en las condiciones de que trata el Artículo 306 en su último inciso. Si no se expresare por el trabajador el nombre el nombre de los beneficiarios o de alguno de alguno de ellos, así se hará constar en el certificado.
  - g. Prohibición de negociar o ceder el seguro sin perjuicio de su pignoración para la financiación de vivienda, como se establece en el Artículo siguiente.
  - h. Extinción del seguro a la terminación del contrato, salvo en los casos y por el tiempo señalado en el Artículo 311.
2. Este certificado se extiende al papel común, se firma por el {empleador} o su representante, el asegurado y los testigos, en dos ejemplares, uno para la empresa y el otro para el asegurado, y no está sujeto a impuesto de timbre nacional.

**Artículo 317:** Pignoración para vivienda. El trabajador puede dar su seguro de vida en garantía de préstamos que le otorgue la empresa para financiación de su vivienda, y en este caso se aplicarán también las disposiciones del Artículo 260.

**Artículo 318:** Muerte por accidente o enfermedad profesional. En caso de que un trabajador con derecho al seguro de vida fallezca por enfermedad profesional o accidente de trabajo, se pagará exclusivamente la suma determinada en el Artículo 216.

### Capítulo VI: prima de servicios

**Artículo 319:** Incompatibilidad con la cesantía. El seguro de vida es incompatible con el auxilio de cesantía de períodos no consolidados.

**Artículo 320:** Principio general.

1. Toda empresa de carácter permanente está obligada a pagar a cada uno de sus trabajadores, excepto a los ocasionales o transitorios, como prestación especial, una prima de servicios, así:
  - a. Las de capital de doscientos mil pesos (\$200.000) o superior, un mes de salario pagadero por semestres del calendario, en la siguiente forma: una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre, o proporcionalmente al tiempo trabajado, siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa; y
  - b. Las de capital menor de doscientos mil pesos (\$200.000), quince (15) días de salario, pagadero en la siguiente forma: una semana el último día de junio y otra semana en los primeros veinte (20) días de diciembre, pagadero por semestres del calendario, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre; o proporcionalmente al tiempo trabajado. Siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.
2. Esta prima de servicios sustituye la participación de utilidades y la prima de beneficios que estableció la legislación anterior.

**Artículo 321:** Carácter jurídico. La prima anual no es salario, ni se computará como factor del salario en ningún caso.

**Artículo 322:** Primas convencionales y reglamentarias. Las empresas que por pactos, convenciones colectivas, Fallos Arbitrales o reglamentos de trabajos estén obligadas a conocer a sus trabajadores primas anuales o primas de navidad, tendrán derecho a que el valor de estas primas, se impute a la obligación de que trata el presente Capítulo, pero si la prima de servicios fuere mayor deberán pagar el complemento.

### Capítulo VII: trabajadores de la construcción

**Artículo 323:** Definiciones. Para los efectos del presente Capítulo se entiende por obras o actividades de construcción las que tiene por objeto construir cualquier clase de casas

o edificios y las inherentes a esa construcción, excepto su conservación o reparación; y por valor de la obra o actividad, el valor de su presupuesto o de su costo total estimado pericialmente.

**Artículo 324:** Cesantía y vacaciones. A los trabajadores de obras o actividades de construcción cuyo valor exceda de diez pesos (\$10) se les reconocerá el auxilio de cesantía y las vacaciones, así:

- a. El auxilio de cesantía por todo el tiempo servido, a razón de tres (3) días de salario por cada mes completo de trabajo, siempre que se haya servido siquiera un mes, y debe pagarse a la terminación del contrato por cualquier causa; y
- b. Las vacaciones remuneradas de quince (15) días hábiles y consecutivos por cada año de servicios, y proporcionalmente por fracciones de año, cuando se haya trabajado por lo menos un mes.

**Artículo 325:** Asistencia médica. Los trabajadores de que trata el Artículo anterior gozarán de asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria por enfermedad no profesional que ocurra durante la ejecución del contrato de trabajo, hasta por tres (3) meses, además del auxilio monetario correspondiente. Esta asistencia sólo se debe desde cuando la prescriba el médico del {empleador} o empresa, y, en su defecto, un médico oficial.

**Artículo 326:** Empresas constructoras. Los trabajadores de empresas constructoras gozan de los derechos consagrados en el presente Capítulo, sea cual fuere el valor de la obra o actividad.

**Artículo 327:** Suspensión del trabajo por lluvia.

1. Debe suspenderse el trabajo a la intemperie en las obras o labores de construcción en casos de lluvia que impliquen peligro para la salud del trabajador, salvo en las que no sean susceptibles de interrupción a juicio del {empleador}, empresario o contratista.
2. La suspensión del trabajo de que trata este Artículo no da lugar a reducción de salario, pero puede exigirse trabajo bajo cubierta durante este tiempo o compensación posterior del tiempo perdido, sin exceder el límite máximo de horas semanales fijado en este Código y sin que esta compensación constituya trabajo suplementario o de horas extras.

#### **Capítulo VIII: trabajadores de empresas de petróleos**

**Artículo 328:** Campo de aplicación. Las disposiciones del presente Capítulo obligan a las empresas de petróleos solamente en los trabajos que se realicen en lugares alejados de centros urbanos.

**Artículo 329:** Habitaciones y saneamiento.

1. En los lugares de exploración y explotación de petróleo el {empleador} está en la obligación construir habitaciones para sus trabajadores, con carácter transitorio o permanente según la actividad que se desarrolle, y de acuerdo con los preceptos higiénicos que dicte la Oficina Nacional de Medicinas e Higiene Industrial del

Ministerio del Trabajo, tomando en cuenta las condiciones especiales que exijan el clima y el suelo de cada región y la profilaxis de las enfermedades endémicas y epidémicas.

2. Esta obligación comprende también el saneamiento del suelo en los lugares en donde sea necesario.

**Artículo 330:** Alimentación. Costo de vida. Las empresas de petróleos deben suministrar a sus trabajadores, en los lugares de exploración y explotación, alimentación sana y suficiente, o el salario que sea necesario para obtenerla, de acuerdo con su precio en cada región. La alimentación que se suministre en especie se computará como parte del salario y su valor se estimará en los contratos de trabajo, en las libretas o certificados que expida el {empleador}.

**Artículo 331:** Asistencia médica. Las mismas empresas están obligadas a sostener un médico en ejercicio legal de la profesión, si el número de sus trabajadores, durante un período mayor de un (1) mes, no pasa de cuatrocientos (400) y uno (1) más por cada cuatrocientos (400) trabajadores o fracción mayor de doscientos (200).

**Artículo 332:** Hospitales e higiene.

1. Las empresas constituirán en los centros permanentes de labores uno o varios hospitales, de acuerdo con el número de trabajadores y de familiares inscritos, con dotación de elementos modernos de cirugía, laboratorios, rayos X y farmacia, con provisión suficiente de drogas para atender las necesidades de los enfermos que se presenten, y con servicio aislado para enfermos infectocontagiosos.
2. Los médicos organizarán los servicios del consultorio externo, puestos profilácticos y de socorro, de laboratorio y farmacia, y estudiarán la naturaleza de las afecciones dominantes.
3. Estos hospitales quedan sujetos a la inspección periódica del Ministerio del Trabajo, por conducto de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial.
4. En dichos establecimientos se llevarán libros de estadística, en los que se anotará el movimiento completo de los enfermos, diagnósticos, tratamientos, operaciones que se practiquen, etcétera. Copias de tales estadísticas se enviarán mensualmente al Ministerio expresado y por el mismo conducto, según los modelos que se prescriban.

**Artículo 333:** Hospitalización. Las empresas están obligadas a hospitalizar a todos los trabajadores que lo necesiten.

**Artículo 334:** Enfermos no hospitalizados. Los médicos de las empresas atenderán a los trabajadores enfermos que no requieren hospitalización, en los consultorios externos, en los puestos de socorro o en el domicilio de los enfermos, de acuerdo con la reglamentación que establezca la dirección científica de la empresa, basada en las necesidades del servicio.

**Artículo 335:** Medidas profilácticas.

1. Las empresas, por conducto de los médicos y demás personal sanitario, pondrán en práctica las medidas profilácticas ordenadas por el Ministerio del Trabajo,

Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial para combatir el paludismo, anemia tropical, disentería, pian y demás endemias tropicales, y las enfermedades llamadas sociales, y para evitar por los medios científicos modernos la viruela, la fiebre amarilla, la difteria, la fiebre tifoidea, y demás enfermedades evitables por la vacunación.

2. Con el fin de evitar que ingresen a trabajar individuos que padezcan enfermedades infecto-contagiosas, se practicará por cuenta de la compañía un examen médico, clínico y de laboratorio, a todo el personal que haya de ser contratado. El estado de salud del trabajador, al tiempo del examen de admisión, se hará constar en formulario especial, y una copia de tal constancia se dará al trabajador y otra se enviará al Ministerio mencionado.

**Artículo 336:** Prestaciones en caso de incapacidad.

1. En caso de incapacidad para trabajar por enfermedad no profesional o por lesión distinta de accidente de trabajo, según dictamen médico, las empresas de petróleos tienen las siguientes obligaciones:
  - a. Prestar a sus trabajadores atención médica completa hasta por seis (6) meses, sin que puedan despedirlos dentro de ese período mientras la atención médica sea necesaria; y
  - b. Pagarles dentro de ese tiempo el auxilio monetario por enfermedad de que trata el Artículo 229.
2. Si vencidos estos seis (6) meses, el trabajador permaneciere incapacitado y requiriere la continuación del tratamiento, las empresas pueden optar entre una de estas alternativas:
  - a. Continuar prestando al trabajador la atención médica sin auxilio en dinero por todo el tiempo que los médicos la consideren necesaria para la curación y re-capacitación del trabajador; o
  - b. Dar por terminado el contrato de trabajo, mediante el pago de las prestaciones sociales correspondientes hasta ese momento, más una indemnización de dos (2) meses de salario como mínimo y de doce (12) como máximo, de acuerdo con el grado de incapacidad real del paciente, según el dictamen que haga el médico.
3. La incapacidad de que trata este Artículo es la ocurrida durante la vigencia del contrato de trabajo, de modo que las deficiencias orgánicas que haya presentado el trabajador al ingresar a la empresa y que se hayan hecho constar en el examen médico de admisión no darán derecho a la indemnización sino exclusivamente a asistencia médica cuando se agraven al servicio de la empresa.

**Artículo 337:** Negativa al tratamiento. En caso de que el incapacitado se niegue, sin motivo justificado, a someterse a las prescripciones médicas, o cuando insistiere en la violación de los reglamentos de higiene de la empresa, puede darse por terminado su contrato sin derecho a la indemnización por incapacidad ni al auxilio en metálico de enfermedad, y sólo mediante el pago de sus prestaciones sociales.

**Artículo 338:** Enfermedades venéreas. En los casos de enfermedades venéreas en estado agudo, de trabajadores de empresas de petróleos, no hay derecho al auxilio monetario de que trata el Artículo 330.

**Artículo 339:** Comisiones de conciliación y arbitraje. En las empresas en donde existan Comisiones de Conciliación y Arbitraje, la determinación y clasificación de una incapacidad se hará con base en el dictamen del médico industrial asesor de la Comisión.

**Artículo 340:** Incompatibilidad con el auxilio de invalidez. El auxilio de invalidez de que trata el Capítulo III del presente Título y el de incapacidad para trabajadores de empresas de petróleos regulados en este Capítulo, son incompatibles, pero el trabajador puede optar por el que estime más favorable.

**Artículo 341:** Centros mixtos de salud. Las empresas de petróleos pueden celebrar contratos con el Ministerio de Higiene para el establecimiento de centros mixtos de salud, en las regiones en donde tengan establecidos trabajos, y bajo la responsabilidad de tales centros quedarán prestándose los servicios de sanidad y de asistencia de que trata el presente Capítulo.

#### **Capítulo IX: trabajadores de la zona bananera**

**Artículo 342:** Asistencia médica.

1. Toda empresa agrícola de la zona bananera del departamento del Magdalena que tenga a su servicio más de cinco trabajadores de carácter permanente tiene como obligación especial la de suministrar asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica, en caso de enfermedad no profesional, y hasta por seis (6) meses, cuando su capital exceda de doscientos mil pesos (\$200.000), y hasta por tres (3) meses, cuando su capital sea igual o inferior a esa suma.
2. Para estos efectos, las empresas pueden celebrar contratos con el Ministerio de Higiene sobre el establecimiento de centros mixtos de salud.

#### **Capítulo X: trabajadores de empresas mineras e industriales del Chocó**

**Artículo 343:** Asistencia médica. Las empresas mineras e industriales del departamento del Chocó tienen como obligación especial la de suministrar a sus trabajadores asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria en caso de enfermedad no profesional, hasta por seis (6) meses, cuando su capital exceda de doscientos mil pesos (\$200.000), y hasta por tres (3) meses, cuando su capital sea igual o inferior a esa suma, debiendo tener un médico en ejercicio legal de la profesión por cada doscientos trabajadores, o fracción no inferior a cincuenta.

**Artículo 344:** Incapacidad. Transcurrido el término de la asistencia médica que si dispone en el Artículo anterior, y pagado el auxilio monetario por enfermedad no profesional, las empresas de que trata este Capítulo y cuyo capital exceda de doscientos mil pesos (\$200.000) no pueden despedir al trabajador que siga incapacitado si no reconociéndole

una indemnización equivalente a dos (2) mensualidades de su salario, más los gastos de transporte al próximo centro poblado en donde haya médico y hospital oficial.

### **Capítulo XI: trabajadores de minas de oro, plata y platino**

**Artículo 345:** Definición. Para los efectos de este Capítulo se entiende que es empresa minera toda explotación de mineral de oro, plata y platino.

**Artículo 346:** Períodos de pago. Las empresas mineras tienen libertad para señalar los períodos de pago de acuerdo con las circunstancias de lugar, tiempo y recursos con que cuenta para la explotación.

**Artículo 347:** Prevención de enfermedades. Toda empresa minera debe suministrar, a juicio del médico, preventivos y curativos del paludismo y tratamiento especial a los trabajadores atacados de endemias tropicales.

**Artículo 348:** Higiene. Las empresas mineras tienen las obligaciones que sobre higiene del personal y de los campamentos y seguridad de los trabajadores prescribe el Ministerio del Trabajo.

**Artículo 349:** Actividades discontinuas, intermitentes y de simple vigilancia. Para los efectos del ordinal b del Artículo 162, y del ordinal c del Artículo 163, se entiende que ejercitan actividades discontinuas o intermitentes o de simple vigilancia en las minas, según el caso, los siguientes trabajadores:

1. En todas las minas:
  - a. Los encargados de las plantas eléctricas;
  - b. Los vigilantes y capataces de cuadrillas;
  - c. Los gariteros, sirvientes\*, pajes, cuidanderos, caseros, arrieros, conductores de vehículos y ayudantes; y
  - d. Los acequeros y los que se ocupan en el sostenimiento de los acueductos que sirven para abastecer de agua a las maquinarias;
2. En las minas de aluvión:
  - a. Los ocupados en el manejo de elevadores hidráulicos y bombas centrífugas;
  - b. Los que se ocupen en el manejo de motores hidráulicos y bombas centrífugas;
  - c. Los encargados de las bombas en los apagues;
  - d. Los encargados del canalón;
  - e. En las dragas, todos aquellos cuya labor requiere conocimientos técnicos especiales.
3. En las minas de veta:
  - a. Los encargados de las plantas de cianuración, flotación, amalgamación, tostión y fundición;
  - b. Los molineros; y
  - c. Los encargados de los motores, de las bombas, de los malacates y de las grúas.

## **Capítulo XII: trabajadores de empresas agrícolas ganaderas y forestales**

**Artículo 350:** Alojamiento y medicamentos. Las empresas agrícolas, ganaderas o forestales que ocupen quince o más trabajadores que residan en ellas, están obligados a suministrarles alojamiento adecuado, a destinar un local para la asistencia de enfermos y a proveerlos de los medicamentos o medios terapéuticos de urgencia.

**Artículo 351:** Enfermedades tropicales. Las empresas agrícolas, ganaderas o forestales, de climas templados y calientes, están especialmente obligadas a combatir las enfermedades tropicales, por todos los medios curativos y profilácticos.

**Artículo 352:** Reglamentación. Los Ministerios de Trabajo e Higiene dictarán las medidas conducentes para el cumplimiento de los dos artículos anteriores.

**Artículo 353:** Local para escuela. Las empresas agrícolas, ganaderas o forestales en donde hubiere veinte (20) o más niños en edad escolar, hijos de sus trabajadores, tienen la obligación de suministrar local apropiado para establecer una escuela.

## **Capítulo XIII: trabajadores de empresas bancarias**

**Artículo 354:** Asistencia médica. Las empresas bancarias tienen como obligación especial la de suministrar a sus trabajadores asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en caso de enfermedad no profesional hasta por seis (6) meses.

## **Capítulo XIV: empleadores sin carácter de empresa**

**Artículo 355:** Prestaciones sociales.

1. Los {empleadores} que ejecutan actividades sin ánimo de lucro quedan sujetos a las normas del presente Código; pero para los efectos de las prestaciones sociales a que están obligados, el Gobierno puede efectuar la clasificación de estos {empleadores} y señalar la proporción o cuantía de dichas prestaciones.
2. Lo dispuesto en este Artículo no será aplicable a aquellas personas que, de acuerdo con el Concordato, están sometidas a la legislación canónica.

**Artículo 356:** Cooperativas. Las sociedades cooperativas deben a sus trabajadores las mismas prestaciones que las empresas; y se tendrá como capital para graduarlas el valor de su patrimonio, según certificación de la Superintendencia del ramo.

## **Título X: normas protectoras de las prestaciones**

### **Capítulo I: irrenunciabilidad**

**Artículo 357:** Principio general y excepciones. Las prestaciones sociales establecidas en este Código, ya sean eventuales o causadas, son irrenunciables. Se exceptúan de esta regla:

- a. El seguro de vida obligatorio de los trabajadores mayores de cincuenta (50) años de edad, los cuales quedan con la facultad de renunciarlo cuando vayan a ingresar al servicio del {empleador}. Si hubieren cumplido o cumplieren esa edad estando al servicio del establecimiento o {empleador}, no procede esta renuncia;

- b. Las de aquellos riesgos que sean precisamente consecuencia de invalidez o enfermedad existente en el momento en que el trabajador entra al servicio del {empleador}.

**Artículo 358:** Definición y clasificación de invalidez y enfermedad.

1. Para los efectos del ordinal b del Artículo anterior se entiende por inválidos o enfermos los trabajadores con perturbaciones o deficiencias orgánicas, fisiológicas o psicológicas, pero que están todavía en condiciones de desarrollar alguna capacidad de trabajo.
2. Para los fines de la renuncia de las indemnizaciones que debían percibir, estos inválidos y enfermos se clasifican en las siguientes categorías:
  - a. Trabajadores con perturbaciones o deficiencias orgánicas, fisiológicas o psicológicas, corregibles o curables por tratamientos adecuados y que afectan transitoriamente su capacidad de trabajo; y
  - b. Trabajadores con perturbaciones o deficiencias orgánicas, fisiológicas o psicológicas definitivas, pero que están todavía en condiciones de desarrollar alguna capacidad de trabajo.
3. Los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial del Ministerio del Trabajo harán, en cada caso particular, la clasificación respectiva de la invalidez o enfermedad del trabajador, y autorizarán las renunciaciones a que hubiere lugar.
4. Sin estos requisitos, las renunciaciones no producen ningún efecto.

**Artículo 359:** Prestaciones renunciables.

1. Los trabajadores comprendidos en el ordinal a del inciso 2º del Artículo anterior, pueden renunciar a los auxilios por enfermedad no profesional establecidos en el Artículo 229, a los cuales tendrían derecho al producirse su incapacidad para el trabajo como consecuencia de la perturbación o deficiencia que originó la renuncia.
2. Los trabajadores comprendidos en el ordinal b del inciso 2º del mismo Artículo anterior, pueden renunciar a los auxilios por enfermedad no profesional y por accidente de trabajo que se produzcan como consecuencia directa de la perturbación o deficiencia que originó la renuncia, y al seguro de vida colectivo obligatorio, en caso de muerte ocurrida por la misma causa.
3. Todos los trabajadores de que trata el Artículo anterior pueden renunciar al auxilio de invalidez establecido en el Artículo 286.

**Artículo 360:** Prohibición de cederlas. No produce ningún efecto la cesión que haga el trabajador de sus prestaciones.

## Capítulo II: inembargabilidad

**Artículo 361:** Principio y excepciones.

1. Son inembargables las prestaciones sociales, cualquiera que sea su cuantía.
2. Exceptúense de lo dispuesto en el inciso anterior los créditos a favor de las cooperativas legalmente autorizadas y los provenientes de las pensiones alimenticias a que se refieren los Artículos 411 y Concordantes del Código Civil, pero el monto

del embargo o retención no puede exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor de la prestación respectiva.

### Capítulo III: prelación de créditos

**Artículo 362:** Clasificación. Las prestaciones sociales pertenecen al grupo cuarto de los créditos de primera clase.

### Capítulo IV: exención de impuestos

**Artículo 363:** Norma general. Las sumas que reciban los trabajadores por concepto de prestaciones sociales están exentas de todo impuesto.

**Artículo 364:** Causahabientes o beneficiarios. Las sumas que reciban los causahabientes o beneficiarios de trabajadores por concepto de prestaciones sociales están exentas de todo impuesto cuando no excedan de cinco mil pesos (\$5.000). Cuando excedieren de este límite, el gravamen recaerá sobre el exceso.

## Título XI: higiene y seguridad en el trabajo

### Capítulo I: único

**Artículo 365:** Locales y equipos. Todo patrono o empresa está obligado a suministrar y acondicionar locales y equipos de trabajo que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores, de conformidad con las normas que sobre el particular establezca la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial del Ministerio del Trabajo.

**Artículo 366:** Reglamento de higiene y seguridad. Los patronos que tengan a su servicio diez o más trabajadores permanentes deben elaborar un reglamento especial de higiene y seguridad y someterlo a la revisión y aprobación de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial del Ministerio del Trabajo, a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de este Código, o dentro de los tres (3) meses siguientes a la iniciación de las labores, si se trata de un nuevo establecimiento.

**Artículo 367:** Contenido del reglamento. El reglamento especial que se prescribe en el Artículo anterior debe contener, por lo menos, disposiciones normativas sobre los siguientes puntos:

1. Protección e higiene personal de los trabajadores.
2. Prevención de accidentes y enfermedades.
3. Servicio médico, sanidad del establecimiento, y sala-cunas en su caso.
4. Prohibición de facilitar alojamiento en edificios de industrias peligrosas o insalubres.
5. Provisión de sillas para trabajadores de tiendas, boticas, fábricas, talleres y establecimientos similares.
6. Cuando se trate de trabajos con soldadura eléctrica, las condiciones que deben reunir los locales y los elementos de protección para los trabajadores.
7. Normas especiales, cuando se trate de empresas mineras y petroleras.

8. Medidas de seguridad en las empresas de energía eléctrica, en los depósitos de explosivos de materias inflamantes y demás elementos peligrosos.

9. Higiene en las empresas agrícolas, ganaderas y forestales.

**Artículo 368:** Publicación. Una vez aprobado el reglamento de conformidad con el Artículo 366, el {empleador} debe mantenerlo fijado en dos lugares visibles del local del trabajo.

**Artículo 369:** Vigilancia y sanciones. Corresponde al Ministerio del Trabajo, por conducto de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Capítulo, atender las reclamaciones de empleadores y obreros sobre transgresión de sus reglas, prevenir a los remisos, y, en caso de reincidencia o negligencia, imponer sanciones, teniendo en cuenta la capacidad económica del transgresor y la naturaleza de la falta cometida.

## Segunda parte: derecho colectivo del trabajo

### Título I: sindicatos

#### Capítulo I: disposiciones generales

**Artículo 370:** Derechos de asociación.

De acuerdo con el Artículo 12, el Estado garantiza a los patronos, a los trabajadores y a todo el que ejerza una actividad independiente, el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, y a éstos el derecho de unirse o de federarse entre sí.

Los sindicatos deben ajustarse, en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas de este Título, y están sometidos a la inspección y vigilancia del Gobierno en cuanto concierne al orden público y en particular en los casos que aquí se establecen.

**Artículo 371:** Protección del derecho de asociación.

1. En los términos del Artículo 309 del Código Penal, queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.
2. Toda persona que por medio de violencias o amenazas atente en cualquier forma contra el derecho de libre asociación sindical, será castigada con una multa de doscientos pesos (\$200) a dos mil pesos (\$2.000), que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del Trabajo, previa comprobación completa de los hechos. En caso de sobrevenir condenación penal con sanción pecuniaria, se devolverá la multa que se prevé en este inciso.

**Artículo 372:** Actividades lucrativas. Los sindicatos no pueden tener por objeto la explotación de negocios o actividades con fines de lucro.

**Artículo 373:** Sindicatos de trabajadores, clasificación. Los sindicatos de trabajadores se clasifican así.

- a. De base, si están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución.
- b. De industrias, si están formados por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de una misma rama industrial.
- c. Gremiales, si están formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad.
- d. De oficios varios, si están formados por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas. Estos últimos sólo pueden formarse en los lugares donde no haya trabajadores de una misma actividad, profesión u oficio en el número mínimo requerido para formar uno gremial, y sólo mientras subsiste esta circunstancia.

**Artículo 374:** Sindicatos de base. A los sindicatos de base corresponde, de preferencia, la representación de sus afiliados en todas las relaciones de trabajo; la presentación de pliegos de peticiones; la designación de comisiones disciplinarias o de reclamos y la de negociadores y de árbitros en su caso; y la celebración de contratos sindicales y de convenciones colectivas de trabajo, para cuyo concierto deben ser consultados los intereses de las respectivas actividades de los asociados. Por lo mismo, dentro de una misma empresa, institución o establecimiento no pueden coexistir dos o más sindicatos de trabajadores; y si por cualquier motivo llegaren a coexistir, subsistirá el que tenga mayor número de afiliados, el cual debe admitir el personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión.

**Artículo 375:** Libertad de afiliación, altos empleados.

1. Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y retiro de los trabajadores. En los Estatutos se reglamentarán las condiciones y restricciones de admisión, la devolución de cuotas o aportes a los afiliados en caso de retiro voluntario o de expulsión, así como la coparticipación en instituciones de beneficio mutuo que hubiere establecido el sindicato con aportes de sus miembros.
2. Los Estatutos pueden restringir la admisión de altos empleados en los sindicatos de base.

## Capítulo II: organización

**Artículo 376:** Número mínimo de afiliados. Todo sindicato de trabajadores necesita para constituirse o subsistir un número no inferior a veinticinco afiliados; y todo sindicato patronal no menos de cinco {empleadores} independientes entre sí.

**Artículo 377:** Afiliación a varios sindicatos. Se prohíbe ser miembro a la vez de varios sindicatos de la misma clase o actividad.

**Artículo 378:** Fundación.

1. De la reunión inicial de constitución de cualquier sindicato los iniciadores deben levantar una “acta de fundación” donde se expresen los nombres de todos ellos, sus documentos de identificación, su residencia, la actividad que ejerzan y que los vincule, el nombre y objeto de la asociación.

2. En la misma o en sucesivas reuniones y se discutirán y aprobarán los Estatutos de la asociación, y se designará el personal directivo provisional, que debe estar formado por lo menos, por un presidente, un vicepresidente y un secretario. También se designarán provisionalmente un tesorero y un fiscal. Dichos presidente y secretario quedarán encargados de hacer todas las gestiones conducentes al reconocimiento de la personería jurídica de la asociación.

**Artículo 379:** Estatutos. Los Estatutos deben expresar:

1. La denominación del sindicato y su domicilio.
2. Su objeto.
3. Condiciones y restricciones de admisión.
4. Obligaciones y derechos de los asociados.
5. Número, denominación, período y funciones de los miembros de la directiva central y de las seccionales en su caso; modo de integrarlas o elegir las, reglamento de sus reuniones y causales y procedimientos de remoción.
6. Organización de las comisiones reglamentarias y accidentales.
7. Cuantía y periodicidad de las cuotas ordinarias y su forma de pago.
8. Procedimiento para decretar y cobrar cuotas extraordinarias.
9. Sanciones disciplinarias y motivos y procedimiento de expulsión, con audiencia, en todo caso, de los inculcados.
10. Épocas de celebración de asambleas generales ordinarias y de asambleas de delegatarios, en su caso; reglamento de las sesiones, *quorum*, debates y votaciones.
11. Reglas para la administración de los bienes y fondos sindicales, para la expedición y ejecución de los presupuestos y presentación de balances y expedición de finiquitos.
12. Normas para la liquidación del sindicato.
13. Las demás prescripciones que se estimen necesarias para su funcionamiento.

**Artículo 380:** Notificación. El presidente y el secretario provisionales de todo sindicato de trabajadores en formación deben notificar al respectivo patrono y al Inspector de Trabajo, y en su defecto, al Alcalde del lugar, por comunicación escrita, la voluntad del grupo de constituirse en sindicato, con la declaración de los nombres y datos de identificación de cada uno de los fundadores y de los miembros de la Junta Directiva provisional, clase y objeto de la asociación, y, en su caso, la empresa, establecimiento o institución donde trabajen. El Inspector o Alcalde, a su vez, pasará igual comunicación al patrono inmediatamente.

### Capítulo III: personería jurídica

**Artículo 381:** Solicitud.

1. Para el reconocimiento de la personería jurídica, veinte de los fundadores, cuando menos, por sí o mediante apoderado especial, deben elevar al Ministerio del Trabajo, por conducto del Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, la solicitud correspondiente, acompañándola de los siguientes documentos, todo en papel común:

- a. Copia del acta de fundación, con las firmas autógrafas de los asistentes y la anotación de sus respectivas cédulas, o de quienes firmen por ellos.
  - b. Copia del acta de la elección de la Junta Directiva Provisional, con los mismos requisitos del ordinal anterior.
  - c. Copia del acta de la reunión en que fueron aprobados los Estatutos.
  - d. Poder de quien solicite el reconocimiento de la personería jurídica, cuando la solicitud no sea suscrita por veinte asociados directamente. El poder debe ser presentado personalmente por no menos de veinte poderdantes, para su autenticación, ante autoridad competente.
  - e. Dos copias del acta de fundación, autenticadas por el secretario provisional.
  - f. Tres ejemplares de los Estatutos del sindicato, autenticados por el secretario provisional.
  - g. Nómina de la Junta Directiva Provisional, por triplicado, con indicación de la nacionalidad, la profesión u oficio, el documento de identidad y el domicilio de cada director.
  - h. Nómina completa del personal de afiliados, por triplicado, con especificación de la nacionalidad, sexo y profesión u oficio de cada uno de ellos.
  - i. Certificación del correspondiente Inspector de Trabajo sobre la inexistencia de otro sindicato, si se trata de un sindicato de base que pueda considerarse paralelo; sobre la calidad de patronos o de trabajadores de los fundadores, en relación con la industria o actividad de que se trate o de su calidad de profesionales del ramo del sindicato; sobre la antigüedad, si fue del caso, de los directores provisionales en el ejercicio de la correspondiente actividad, y sobre las demás circunstancias que estime conducente. En los lugares en donde no haya Inspección del Trabajo, la certificación debe ser expedida por la primera autoridad política y refrendada por el Inspector de Trabajo más cercano.
2. Los documentos de que tratan los apartes a, b y c pueden estar reunidos en un solo texto o acta.

**Artículo 382:** Tramitación. Recibida la solicitud por el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, éste dispone de un término máximo de quince (15) días para revisar la documentación acompañada, examinar los Estatutos y formular a los interesados las observaciones pertinentes.

**Artículo 383:** Reconocimiento.

1. El Ministerio del Trabajo reconocerá la personería jurídica, salvo el caso de que los Estatutos del sindicato sean contrarios a la constitución, a las leyes o a las buenas costumbres o contravenga disposiciones especiales de este Código.
2. El Ministerio, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del expediente, dictará la resolución sobre reconocimiento o denegación de la personería jurídica, indicando en el segundo caso las razones de orden legal o las disposiciones de este Código que determinen la negativa.

**Artículo 384:** Publicación de la Resolución. La Resolución sobre reconocimiento de la personería jurídica del sindicato debe ser publicada por cuenta de éste, una sola vez, en el Diario Oficial, y surte sus efectos quince (15) días después de la publicación.

**Artículo 385:** Presentación del Diario Oficial. Es obligación de todo sindicato, tan pronto como sea publicada la Resolución que le reconoce su personería jurídica, remitir al Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical un ejemplar del Diario Oficial en que aparezca la publicación correspondiente.

**Artículo 386:** Modificación de los Estatutos. Toda modificación a los Estatutos debe ser aprobada por la Asamblea General del sindicato y remitida al Ministerio del Trabajo, Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, con tres copias del acta de la reunión donde se hagan constar las reformas introducidas firmadas por todos los asistentes. El Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical emitirá concepto en los quince (15) días siguiente, y dentro de un término igual, el Ministerio aprobará u objetará la reforma, indicando en el segundo caso las razones de orden legal.

**Artículo 387:** Validez de la modificación. Ninguna modificación de los Estatutos sindicales tiene validez sin la aprobación del Ministerio del Trabajo; una vez aprobada se harán las anotaciones del caso en los respectivos expedientes.

**Artículo 388:** Cambios en la Junta Directiva. Cualquier cambio, total o parcial, en la Junta Directiva de un sindicato debe ser comunicado en los mismos términos indicados en el Artículo 380. Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto.

**Artículo 389:** Efecto jurídico de la personería. Ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la Ley y sus respectivos Estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le corresponda, mientras no tenga el reconocimiento de su personería jurídica y sólo durante la vigencia de este reconocimiento.

#### **Capítulo IV: facultades y funciones sindicales**

**Artículo 390:** Funciones en general. Son funciones principales de todos los sindicatos:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y los salarios, prestaciones, honorarios, sistemas de protección o de prevención de accidentes y demás condiciones de trabajo referentes a sus asociados para procurar su mejoramiento y su defensa.
2. Propulsar el acercamiento de {empleadores} y trabajadores sobre las bases de justicia, de mutuo respeto y de subordinación a la Ley, y colaborar en el perfeccionamiento de los métodos peculiares de la respectiva actividad y en el incremento de la Economía general.
3. Celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales; garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y acciones que de ellos nazcan.
4. Asesorar a sus asociados en la defensa de los derechos emanados de un contrato de trabajo o de la actividad profesional correspondiente, y representarlos ante las autoridades administrativas, ante los {empleadores} y ante terceros.
5. Representar en juicio o ante cualesquiera autoridades u organismos los intereses económicos comunes o generales de los agremiados o de la profesión respectiva,

y representar esos mismos intereses ante los {empleadores} y terceros en caso de conflictos colectivos que no hayan podido resolverse por arreglo directo, procurando la conciliación.

6. Promover la educación técnica y general de sus miembros.
7. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad.
8. Promover la creación y fomentar el desarrollo de cooperativas, cajas de ahorros, préstamos y auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deportes y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y previsión contemplados en los Estatutos.
9. Servir de intermediarios para la adquisición y distribución entre sus afiliados de Artículos de consumo, materias primas y elementos de trabajo a precio de costo; y
10. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

**Artículo 391:** Otras funciones. Corresponde también a los sindicatos:

1. Designar de entre sus propios afiliados las comisiones de reclamos permanentes o transitorias, y los delegados del sindicato en las comisiones disciplinarias que se acuerden;
2. Presentar pliegos de peticiones relativos a las condiciones de trabajo o a las diferencias con los {empleadores}, cualquiera que sea su origen y que no estén sometidas por la Ley o la convención a un procedimiento distinto, o que no hayan podido ser resueltas por otros medios;
3. Adelantar la tramitación legal de los pliegos de peticiones, designar y autorizar a los afiliados que deban negociarlos y nombrar los conciliadores y árbitros a que haya lugar; y
4. Declarar la huelga de acuerdo con los preceptos de la Ley.

**Artículo 392:** Atención por parte de las autoridades y patronos. Las funciones señaladas en los artículos anteriores y que deban ejercerse ante las autoridades y los {empleadores} implican para éstos la obligación correlativa de entender oportunamente a los representantes del sindicato, sus apoderados y voceros.

**Artículo 393:** Atribuciones exclusivas de la Asamblea. Son de atribución exclusiva de la Asamblea General los siguientes actos: la modificación de los Estatutos; la fusión con otros sindicatos ; la afiliación a federaciones o confederaciones y el retiro de ellas; la sustitución en propiedad de los directores que llegaren a falta, y la destitución de cualquier director, la expulsión de cualquier afiliado; la fijación de cuotas extraordinarias; la aprobación del Presupuesto General; la determinación de la cuantía de la caución del tesorero; la asignación de los sueldos; la aprobación de todo gasto mayor de mil pesos (\$1.000); la adopción de pliegos de peticiones que deberán presentarse a los patronos a más tardar dos meses después, la designación de negociadores; la elección de conciliadores y de árbitros; la votación de la huelga en los casos de la Ley, y la disolución o liquidación del sindicato.

**Artículo 394:** Prueba del cumplimiento de disposiciones legales o estatutarias. El cumplimiento de la norma consignada en el Artículo que antecede, así como el de las demás disposiciones legales o estatutarias que requieren un procedimiento especial o una mayoría determinada, se acredita con la copia de la parte pertinente del acta de la respectiva reunión.

### Capítulo V: prohibiciones y sanciones

**Artículo 395:** Libertad de trabajo. Los sindicatos no pueden coartar directa o indirectamente la libertad de trabajo.

**Artículo 396:** Prohibiciones. Es prohibido a los sindicatos de todo orden:

1. Intervenir en la política partidista o en asuntos religiosos, haciéndose representar en convenciones o directorios políticos o en congresos o congregaciones confesionales, subvencionando partidos políticos o cultos religiosos o lanzando oficialmente candidaturas a cargos de elección popular, todo expulsión por causales previstas en los Estatutos y plena ello sin menoscabo de los derechos políticos ni de la libertad de conciencia, de cultos, de reunión o de expresión que corresponden a cada uno de los asociados en particular.
2. Compeler directa o indirectamente a los trabajadores a ingresar en el sindicato o a retirarse de él, salvo los casos de expulsión por causales previstas en los Estatutos y plenamente comprobadas.
3. Aplicar cualesquiera fondos o bienes sociales a fines diversos de los que constituyen el objeto de la asociación o que, aún para éstos fines, impliquen gastos o inversiones que no hayan sido debidamente autorizados en la forma prevista en la Ley o en los Estatutos.
4. Efectuar operaciones comerciales de cualquier naturaleza, sea que se realicen con los trabajadores o con terceros.
5. Promover cualesquiera cesaciones o paros en el trabajo, excepto en los casos de huelga declarada de conformidad con la Ley.
6. Promover o apoyar campañas o movimientos tendientes a desconocer de hecho en forma colectiva, o particularmente por los afiliados, los preceptos legales o los actos de autoridad legítima.
7. Promover o patrocinar el desconocimiento de hecho, sin alegar a razones o fundamentos de ninguna naturaleza, de normas convencionales o contractuales que obliguen a los afiliados.
8. Ordenar, recomendar o patrocinar cualesquiera actos de violencia frente a las autoridades o en perjuicio de los {empleadores} o de terceras personas.

**Artículo 397:** Sanciones.

1. Cualquier violación de las normas del presente Título será sancionada así:
  - a. Si la violación es imputable al sindicato mismo, por constituir una actuación de sus directivas, y la infracción o hecho que la origina no se hubiere consumado,

el Ministerio del Trabajo prevendrá al sindicato para que revoque su determinación dentro del término prudencial que fije :

- b. Si la infracción ya se hubiere cumplido, o si hecha la operación anterior no se atendiere, el Ministerio del Trabajo procederá, previa la suficiente comprobación, a imponerla.
  - Multa hasta de quinientos pesos (\$500), en primer sanción, o las sanciones siguientes en su orden, así:
  - Si a pesar de la multa el sindicato persistiere en la violación, podrá suspender en sus cargos sindicales a los miembros responsables de la directiva, mientras se mantenga la transgresión.
  - En caso de que la violación continúe, sin que haya sido operante la sanción, podrá disponer la suspensión de la personería del sindicato por el tiempo que la transgresión subsista; y
  - En último término, podrá solicitar de la Justicia del Trabajo la cancelación de la personería, la disolución y liquidación del sindicato.
2. Las solicitudes de cancelación de personerías, disolución y liquidación de sindicatos, se formularán ante el Juez del Trabajo del domicilio del sindicato o del Circuito Civil, en su defecto, de acuerdo con el Artículo 13 del Código Procesal del Trabajo y se tramitarán conforme al procedimiento ordinario señalado en el Capítulo XIV de ese Código, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 144 del mismo.
3. Las suspensiones de que tratan los ordinales b y c del presente Artículo se levantarán tan pronto como cese la infracción que les dio origen.
4. Todo miembro de la directiva de un sindicato que haya originado como sanción la disolución de éste, podrá ser privado del derecho de asociación sindical en cualquier carácter, hasta por el término de tres (3) años, según la apreciación del Juez en la respectiva Providencia o Fallo que imponga la disolución y en la cual serán declarados nominalmente tales responsables.

**Artículo 398:** Sanciones a los directores. Si el acto u omisión constitutivo de la transgresión es imputable a alguno de los directores o afiliados de un sindicato, y lo hayan ejecutado invocando su carácter de tales, el funcionario administrativo del trabajo, previa comprobación que por sí mismo haga del hecho, requerirá al sindicato para que aplique al responsable o a los responsables las sanciones disciplinarias previstas en los Estatutos. Vencido el término señalado en el requerimiento, que no será mayor de un mes, sin que haya impuesto las sanciones, se entenderá que hay violación directa del sindicato para los efectos del Artículo anterior.

### Capítulo VI: régimen interno

**Artículo 399:** Nombre social. Ningún sindicato puede usar como nombre social uno que induzca a error o confusión con otro sindicato existente, ni un calificativo peculiar de cualquier partido político o religión, ni llamarse “federación o confederación”. Todo sindicato patronal debe indicar, en su nombre social, la calidad de tal.

**Artículo 400:** Edad mínima. Pueden ser miembros de un sindicato todos los trabajadores mayores de catorce (14) años.

**Artículo 401:** Nacionalidad. No puede funcionar sindicato alguno cuyo personal no esté compuesto, por lo menos en sus dos terceras partes, por ciudadanos colombianos. Cualquiera que sea la forma de dirección del sindicato, ningún extranjero es elegible para los cargos directivos.

**Artículo 402:** Reuniones de la Asamblea. La Asamblea General debe reunirse por lo menos cada seis (6) meses.

**Artículo 403:** *Quorum* de la Asamblea. Ninguna Asamblea General puede actuar válidamente sin el *quorum* estatutario, que no será inferior a la mitad más uno de los afiliados; además, solamente se computarán los votos de los socios presentes.

**Artículo 404:** Representación de los socios de la Asamblea. Cuando por la naturaleza misma de las actividades o profesión de los afiliados, o por la distribución geográfica o el excesivo número de ellos, resulte impracticable lo dispuesto en el Artículo anterior, pueden admitirse en los Estatutos otros sistemas que garanticen la representación de los afiliados en la Asamblea.

**Artículo 405:** Requisitos para los miembros de la Junta Directiva.

1. Para ser miembro de la Junta Directiva de un sindicato, tanto de la provisional como de las reglamentarias, deben reunirse los siguientes requisitos, además de los que exijan los Estatutos respectivos:
  - a. Ser colombiano;
  - b. Ser miembro del sindicato;
  - c. Estar ejerciendo normalmente, es decir, no en forma ocasional, o a prueba, o como aprendiz, en el momento de la elección, la actividad, profesión u oficio característico del sindicato, y haberlo ejercido normalmente por más de seis (6) meses en el año anterior;
  - d. Saber leer y escribir;
  - e. Tener cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, según el caso; y
  - f. No haber sido condenado a sufrir pena aflictiva a menos que haya sido rehabilitado, ni estar llamando a juicio por delitos comunes en el momento de la elección.
2. La falta de cualquiera de estos requisitos invalida la elección; pero las interrupciones en el ejercicio normal de la actividad, profesión u oficio de que trata en la parte c, no invalidarán la elección cuando haya sido ocasionada por la necesidad de atender a funciones sindicales.

**Artículo 406:** Empleados directivos. No pueden formar parte de la Junta Directiva de un sindicato de base, ni ser designados funcionarios del sindicato, los afiliados que, por razón de sus cargos en la empresa, representen al patrono o tengan funciones de dirección o de confianza personal o puedan fácilmente ejercer una indebida coacción sobre sus compañeros. Dentro de este número se cuentan los gerentes, subgerentes, administradores, jefes de personal, secretarios privados de la Junta Directiva, la gerencia o

la administración, directores de departamentos (ingeniero jefe, médico jefe, asesor jurídico, directores técnicos, etcétera) y otros empleados semejantes. Es nula la elección que recaiga en uno de tales afiliados, y el que, debidamente electo, entre después a desempeñar alguno de los empleos referidos, dejará *ipso facto* vacante su cargo sindical.

**Artículo 407:** Período de directivas.

1. El período de las directivas sindicales no puede ser menor de seis (6) meses, con excepción de la directiva provisional, cuyo mandato no puede prolongarse por más de treinta (30) días, contados desde la publicación oficial del reconocimiento de la personería jurídica, pero el mismo personal puede ser elegido para el período reglamentario. Esto no limita la libertad del sindicato para remover, en los casos previstos en los Estatutos, a cualesquiera miembros de la Junta Directiva, ni la de estos para renunciar sus cargos; los suplentes entran a reemplazarlos por el resto del período.
2. Si dentro de los treinta (30) días de que habla este Artículo, la Junta Provisional no convocare a Asamblea General para la elección de la primera Junta Reglamentaria, un número no menor de quince (15) afiliados puede hacer la convocatoria.

**Artículo 408:** Elección de directivas.

1. La elección de directivas sindicales se hará por votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema de cociente electoral para asegurar la representación de las minorías, so pena de nulidad.
2. La Junta Directiva, una vez instalada, procederá a elegir sus dignatarios. En todo caso, el cargo de Fiscal del sindicato corresponderá a la fracción minoritaria.

**Artículo 409:** Constancia en el acta, votación secreta. Tanto en las reuniones de la Asamblea General como de la Junta Directiva, cualquiera de los miembros tiene derecho a pedir que se hagan constar en el acta los nombres de los que estén presentes en el momento de tomarse una determinación, y a pedir que la votación sea secreta. La no aceptación de una u otra solicitud vicia de nulidad el acto o votación.

**Artículo 410:** Libros.

1. Todo sindicato debe abrir, tan pronto como se haya suscrito el acta de fundación y se haya suscrito el acta de fundación y se haya posesionado la Junta Directiva provisional, por lo menos los siguientes libros: de afiliación; de actas de la Asamblea General; de actas de la Junta Directiva; de inventarios y balances; y de ingresos y de egresos. Estos libros serán previamente registrados por el Inspector de Trabajo respectivo y foliados y rubricados por el mismo en cada una de sus páginas.
2. En todos los libros que deben llevar los sindicatos se prohíbe arrancar, sustituir o adicionar hojas, hacer enmendaduras, entrerrenglonaduras, raspaduras o tachaduras; cualquiera omisión o error debe enmendarse mediante anotación posterior. Toda infracción a estas normas acarreará al responsable una multa de dos pesos (\$2) a cincuenta pesos (\$50), que impondrá el Inspector de Trabajo en favor del sindicato, y además, la mitad de la misma sanción, también en favor del sindicato, a cada uno de los directores y funcionarios sindicales que habiendo conocido la infracción no la hayan castigado sindicalmente o no la hayan denunciado al Inspector de Trabajo.

**Artículo 411:** Presupuesto. El sindicato, en Asamblea General, votará el presupuesto de gastos para períodos no mayores de un año y sin autorización expresa de la misma Asamblea no podrá hacerse ninguna erogación que no esté contemplada en dicho presupuesto. Sin perjuicio de las prohibiciones o de los requisitos adicionales que los Estatutos prevean, todo gasto que exceda de cincuenta pesos (\$50), con excepción de los sueldos asignados en el presupuesto, requiere la aprobación previa de la Junta Directiva, los que excedan de doscientos pesos (\$200), sin pasar de mil pesos (\$1.000) y no estén previstos en el presupuesto, necesitan, además la refrendación expresa de la Asamblea General, con el voto de la mayoría absoluta de los afiliados; y los que excedan de mil pesos (\$1.000), aunque estén previstos en el presupuesto, la refrendación de la Asamblea General, por las dos terceras partes de los votos de los afiliados. Estas normas no se aplican para gastos que ocasionen las huelgas declaradas por el sindicato, cualquiera que sea su cuantía.

**Artículo 412:** Caucción del Tesorero. El Tesorero de todo sindicato debe prestar en favor de éste una caucción para garantizar el manejo de los fondos. La cuantía y forma de la misma serán señaladas por la Asamblea General, y una copia del documento en que ella conste será depositada en el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical.

**Artículo 413:** Depósito de los fondos. Los fondos de todo sindicato deben mantenerse en algún banco o caja de ahorros, salvo la cantidad para gastos cotidianos menores que autoricen los Estatutos y que no puede exceder en ningún caso de cincuenta pesos (\$50). Todo giro y toda orden de pago deben estar necesariamente autorizados por las firmas conjuntas del presidente, el tesorero y el fiscal.

**Artículo 414:** Contabilidad. La contabilidad de los sindicatos se rige por las normas que al efecto dicte el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, además de las reglas peculiares que los Estatutos prescriban o que sus directivas acuerden.

**Artículo 415:** Expulsión de miembros. El sindicato puede expulsar de la asociación a uno o más de sus miembros, pero la expulsión debe ser decretada por la mayoría absoluta de los asociados.

**Artículo 416:** Separación de miembros. Todo sindicato decretará la separación del socio que voluntariamente deje de ejercer durante un año la profesión u oficio cuya defensa y mejoramiento persigue la asociación.

**Artículo 417:** Retención de cuotas sindicales.

1. Toda asociación sindical de trabajadores tienen derecho a solicitar, con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, que los patronos respectivos deduzcan de los salarios de los trabajadores afiliados y pongan a la disposición del sindicato, el valor de las cuotas ordinarias o extraordinarias con que aquéllos deben contribuir, pero la retención de las cuotas extraordinarias debe ser autorizada por los trabajadores mismos, por escrito. Si los trabajadores, en cualquier momento y por razón de retiro del sindicato o de expulsión de él, cesaren en su obligación de pagar las cuotas, deben dar aviso de ello por escrito al patrono, y desde ese aviso en adelante el patrono dejará de deducirlas aunque no haya recibido

información del sindicato, quedando a salvo el derecho de éste, en caso de información falsa del trabajador.

2. Para que haya lugar a la deducción de cuotas ordinarias, el sindicato debe entregar a la empresa los siguientes documentos:
  - a. Copia de lo pertinente del acta de la Asamblea General del sindicato en que haya sido autorizada la retención por el voto de las dos terceras (2/3) partes del número total de afiliados; la copia del acta debe estar acompañada de la lista de todos los concurrentes;
  - b. Nómina, por duplicado, certificada por el presidente, el secretario y el fiscal del sindicato, de todos los afiliados cuyas inscripciones aparezcan vigentes en la época de la autorización, a los cuales se les hará la retención, aunque hayan votado contra dicha autorización o expresen su voluntad de que no se les siga reteniendo;
  - c. Para quienes ingresen al sindicato posteriormente, boletines de altas, certificados en la forma indicada en el aparte anterior.

### Capítulo VII: disolución y liquidación

**Artículo 418:** Casos de disolución. Un sindicato o una federación o confederación de sindicatos solamente se disuelve:

- a. Por cumplirse cualquiera de los eventos previstos en los Estatutos para este efecto;
- b. Por acuerdo, cuando menos, de las dos terceras partes de los miembros de la organización, adoptado en Asamblea General y acreditado con las firmas de los asistentes;
- c. Por Sentencia judicial; y
- d. Por reducción de los afiliados a un número inferior a veinticinco, cuando se trate de sindicatos de trabajadores.

**Artículo 419:** Liquidación.

1. Al disolverse un sindicato, federación o confederación, el liquidador designado por los afiliados o por el Juez aplicará los fondos existentes, el producto de los bienes que fuere indispensable enajenar, y el valor de los créditos que recaude, en primer término el pago de las deudas del sindicato, federación o confederación, incluyendo los gastos de la liquidación. Del remanente se reembolsará a los miembros activos las sumas que hubieren aportado como cotizaciones ordinarias, previa deducción de sus deudas para con el sindicato, federación o confederación, o, si no alcanzare, se les distribuirá a prorrata de sus respectivos aportes por dicho concepto. En ningún caso ni por ningún motivo puede un afiliado recibir más del monto de sus cuotas ordinarias aportadas.
2. Cuando se trate de disolución de un sindicato y este hubiere estado afiliado a una federación o confederación, el liquidador debe admitir la intervención simplemente consultiva de un delegado de ella en sus actuaciones.

**Artículo 420:** Adjudicación de remanente. Lo que quedare del haber común, una vez pagadas las deudas y hechos los reembolsos, se adjudicará por el liquidador a la organización

sindical designada para ello en los Estatutos o por la Asamblea General; si ninguna hubiere sido designada así, se le adjudicará al instituto de beneficencia o de utilidad social que señale el Gobierno.

**Artículo 421:** Aprobación oficial. La liquidación debe ser sometida a la aprobación del Juez que la haya ordenado, y en los demás casos, a la del Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, debiendo expedir el finiquito al liquidador, cuando sea el caso.

### Capítulo VIII: fuero sindical

**Artículo 422:** Definición. Se denomina “fuero sindical” la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo.

**Artículo 423:** Trabajadores amparados.

1. Los fundadores de un sindicato, desde el día de la notificación prevista en el Artículo 380, hasta quince (15) días después de la publicación, en el Diario Oficial, del reconocimiento de la personería jurídica, sin pasar de tres (3) meses;
2. Los trabajadores distintos de los fundadores que con anterioridad a la concesión de la personería jurídica ingresen al sindicato en formación, para quienes el amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores;
3. Los miembros de la Junta Directiva Central de todo sindicato, federación y confederación de sindicatos, sin pasar de cinco principales y cinco suplentes, y los miembros de las subdirectivas o comités seccionales de los sindicatos previstos en los respectivos Estatutos, y que actúen en municipio distinto de la sede la directiva central sin pasar del mismo número, sin que pueda existir más de una subdirectiva o comité seccional en cada municipio. Este amparo se hará efectivo desde cuando sea notificada la elección en la forma prevista en los artículos 380 y 388, por el tiempo que dure el mandato y tres (3) meses más.

**Artículo 424:** Miembros de la Junta Directiva amparados.

1. Cuando la directiva se componga de más de cinco principales y más de cinco suplentes, el amparo sólo se extiende a los cinco primeros principales y a los cinco primeros suplentes que figuren en la lista que el sindicato pase al {empleador}.
2. La designación de toda Junta Directiva o cualquier cambio que ocurra en su composición debe notificarse al {empleador} en la forma prevista en los Artículos 363 y 371. En caso de cambio, el antiguo miembro continúa gozando del fuero durante los tres (3) meses subsiguientes, a menos que la sustitución se produzca por renuncia voluntaria del cargo sindical antes de vencerse la mitad del período estatutario o por sanción disciplinaria impuesta por el sindicato, en cuyos casos el fuero cesa *ipso facto* para el sustituido.
3. En los casos de fusión de dos o más organizaciones sindicales, siguen gozando de fuero los anteriores directores que no queden incorporados en la Junta Directiva renovada con motivo de la fusión, hasta tres (3) meses después de que ésta se realice.

**Artículo 425:** Suspensión y despido de trabajadores amparados.

1. El patrono puede suspender provisionalmente a cualquier trabajador amparado por el fuero, por justa causa, siempre que llene estos requisitos: que en el término de la distancia y dos (2) días hábiles más, a partir del día de la suspensión, presente solicitud de autorización para el despido definitivo, ante el respectivo Juez del Trabajo; y que, con dicha solicitud, deposite el valor de quince (15) días de salario del trabajador suspendido, como caución inicial que puede ser aumentada por estimación del Juez, para garantizar que pagará al trabajador los salarios correspondientes al período de la suspensión, si no prospera la autorización de despido definitivo.
2. El Juez, previo el trámite previsto en el Código Procesal del Trabajo, autorizará el despido definitivo si se comprobare la justa causa invocada por el patrono. Si lo negare, declarará en la Sentencia la obligación alternativa del patrono prevista en el Artículo 116 del Código Procesal del Trabajo, pero con la modificación de que la indemnización especial equivalente a seis (6) meses de salario allí ordenada se pagará al sindicato respectivo, sin perjuicio de los derechos que correspondan al trabajador por los salarios y prestaciones sociales considerando el caso como de despido injusto.
3. Las disposiciones anteriores rigen en lo pertinente cuando se pide permiso para despedir al trabajador sin que se le haya suspendido provisionalmente.

**Artículo 426:** Excepciones. No gozan del fuero sindical:

Los trabajadores que sean empleados públicos de acuerdo con el Artículo 5° del Código de Régimen Político y Municipal.

Los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo.

**Artículo 427:** Justas causas del despido. Son justas causas para que el Juez autorice el despido de un trabajador amparado por el fuero:

1. La expiración del plazo determinado o presuntivo del contrato de trabajo;
2. La liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento y la suspensión total o parcial de actividades por parte del patrono durante más de ciento veinte (120) días; y
3. Todas aquellas que permitan al patrono dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo de acuerdo con la Ley.

**Artículo 428:** Terminación del contrato sin previa calificación judicial. La terminación del contrato de trabajo por la realización de la obra contratada, por la ejecución del trabajo accidental, ocasional o transitorio, por mutuo consentimiento o por Sentencia de autoridad competente, no requiere previa calificación judicial de la causa en ningún caso.**Artículo 429:** Suspensión del contrato de trabajo. Las simples suspensiones del contrato de trabajo no requieren intervención judicial.**Artículo 430:** Sanciones disciplinarias. El fuero sindical no impide aplicar al trabajador que de él goce, las sanciones disciplinarias distintas del despido en los términos del respectivo reglamento de trabajo.

### Capítulo IX: trabajadores oficiales

**Artículo 431:** Derecho de asociación. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de Policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados.
2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.
3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.
4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.
5. Promover la educación técnica y general de sus miembros.
6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.
7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los Estatutos.
8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

**Artículo 432:** Atención por parte de las autoridades. Las funciones señaladas en los apartes 3º y 4º del Artículo anterior implican para las autoridades, y especialmente para los superiores jerárquicos de los asociados, la obligación correlativa de recibir oportunamente a los representantes del sindicato y de procurar la adecuada solución a sus solicitudes.

**Artículo 433:** Limitación de las funciones. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.

### Capítulo X: federaciones y confederaciones

**Artículo 434:** Derecho de federación.

1. Todos los sindicatos tienen, sin limitación alguna, la facultad de unirse o coaligarse en federaciones locales, regionales, nacionales, profesionales o industriales, y éstas

en confederaciones. Las federaciones y confederaciones tienen derecho al reconocimiento de personería jurídica propia y las mismas atribuciones de los sindicatos, salvo la declaración de huelga, que compete privativamente, cuando la Ley la autoriza, a los sindicatos respectivos o grupos de trabajadores directa o indirectamente interesados.

2. Las confederaciones pueden afiliarse sindicatos, si sus Estatutos lo permiten.

**Artículo 435:** Funciones adicionales. En los Estatutos respectivos de las federaciones y confederaciones pueden atribuirse a éstas las funciones de Tribunal de Apelación contra cualquier medida disciplinaria adoptada por una de las organizaciones afiliadas; la de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten, y la de resolver las diferencias que ocurran entre dos o más de las organizaciones federadas.

**Artículo 436:** Autorización a los fundadores. Para la constitución de cualquier federación o confederación de sindicatos, los representantes de éstos que suscriban el acta de fundación deben estar expresamente facultados por las respectivas Asambleas Generales.

**Artículo 437:** Acta de fundación. El acta de fundación debe indicar el nombre y domicilio de cada organización afiliada, el número y la fecha de la resolución de reconocimiento de su personería jurídica, el número y la fecha del Diario Oficial en que tal resolución fue publicada, los nombres y cédulas de los miembros de la directiva provisional, y, si fuere el caso, la empresa o empresas en donde estos últimos trabajan.

**Artículo 438:** Fuero sindical. Para los efectos del fuero sindical, los avisos se darán en la misma forma prescrita en los artículos 380 y 388.

**Artículo 439:** Junta Directiva.

1. Para ser miembro de la Junta Directiva de una federación o confederación de sindicatos, tanto de la provisional como de las reglamentarias, deben reunirse los siguientes requisitos, además de los que se exijan en los Estatutos respectivos:
  - a. Ser colombiano;
  - b. Ser miembro activo de una cualquiera de las organizaciones asociadas;
  - c. Estar ejerciendo normalmente, en el momento de la elección, la actividad, profesión u oficio característicos de su sindicato, y haberlo ejercido normalmente por más de un año, con anterioridad;
  - d. Saber leer y escribir;
  - e. Tener cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, según el caso; y
  - f. No haber sido condenado a sufrir pena aflictiva, a menos que haya sido rehabilitado, ni estar llamado a juicio por delitos comunes en el momento de la elección.
2. La falta de cualesquiera de estos requisitos produce el efecto previsto en el inciso 2º del Artículo 388.
3. Las condiciones exigidas en los apartes b y c del inciso 1º no se toman en cuenta cuando el retiro del sindicato, o la interrupción en el ejercicio de la profesión, o de la extinción del contrato de trabajo en una empresa determinada, o el cambio de oficio hayan sido ocasionados por razón de funciones, comisiones o actividades

sindicales, lo cual debe ser declarado por la Asamblea que haga la elección. Tampoco se toman en cuenta las suspensiones legales del contrato de trabajo.

**Artículo 440:** Personería jurídica. Para el reconocimiento de la personería jurídica de una federación o confederación se procederá en la misma forma que para la de sindicatos, en lo pertinente.

**Artículo 441:** Directiva provisional. La directiva provisional de una federación o confederación sindical ejercerá el mandato hasta la primera reunión posterior al reconocimiento de su personería, que celebre la Asamblea General.

**Artículo 442:** Estatutos. El período de las directivas o comités ejecutivos reglamentarios y las modalidades de su elección, la integración de los mismos, el *quorum* y la periodicidad de las reuniones ordinarias de las Asambleas, la vigencia de los presupuestos y los requisitos para la validez de los gastos, se rigen por las disposiciones de los Estatutos federales o confederales aprobados por el Ministerio de Trabajo.

**Artículo 443:** Asesoría por asociaciones superiores. Toda organización sindical de segundo o tercer grado puede asesorar a sus organizaciones afiliadas ante los respectivos {empleadores} en la tramitación de sus conflictos, y también ante las autoridades o ante terceros respecto de cualesquiera reclamaciones.

### Capítulo XI: disposiciones finales

**Artículo 444:** Informes para el Ministerio. Toda organización sindical debe presentar semestralmente al Ministerio del Trabajo, Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, una relación detallada de sus ingresos y egresos, y someterse a la inspección y control de esa autoridad en cuanto al cumplimiento de las normas estatutarias sobre el particular, pero desde la presentación de un pliego de peticiones y siempre que se dé aviso al Ministerio, remitiéndole copia del pliego por conducto del respectivo Inspector de Trabajo, se suspenderá este control financiero, hasta la terminación del conflicto, cuando deberá rendirse al funcionario dicho una cuenta detallada del movimiento de fondos durante el conflicto.

**Artículo 445:** Congresos sindicales. El Ministerio del Trabajo propiciará la reunión de congresos sindicales, de acuerdo con la reglamentación que estime conveniente.

## Título II: conflictos colectivos de trabajo

### Capítulo I: disposiciones generales

**Artículo 446:** Definición de huelga. Se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus {empleadores} y previos los trámites establecidos en el presente Título.

**Artículo 447:** Prohibición de huelga en los servicios públicos. De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para tal efecto se consideran como tales:

1. Los que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público;
2. Los de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
3. Los de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
4. Los de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
5. Los de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
6. Todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
7. Los de empresas de oleoductos;
8. Los de explotación de minas y yacimientos de la Nación, los de empresas de petróleo y los de todos los organismos de distribución de estas empresas.

**Artículo 448:** Requisitos. No puede efectuarse una suspensión colectiva de trabajo, cualquiera que sea su origen, sin que antes se hayan cumplido los procedimientos que regulan los artículos siguientes.

## Capítulo II: arreglo directo

**Artículo 449:** Delegados.

1. Siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante el arbitramento obligatorio, el respectivo sindicato o los trabajadores nombrarán una delegación de tres de entre ellos para que presente al (empleador), o a quien lo represente, el pliego de las peticiones que formulan.
2. Tales delegados deben ser colombianos, mayores de edad, trabajadores actuales de la empresa o establecimiento, y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses.

**Artículo 450:** Iniciación de conversaciones. El dueño del establecimiento o empresa o su representante, están en la obligación de recibir la delegación de los trabajadores dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones, para iniciar conversaciones. Si la persona a quien se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él, debe hacerse autorizar o dar traslado al patrono dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores.

En todo caso la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego.

**Artículo 451:** Duración de las conversaciones. Las conversaciones de arreglo directo pueden desarrollarse por el término que deseen las partes; pero si los trabajadores lo exigen, debe dárseles respuesta concreta sobre todas y cada una de sus peticiones a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a la iniciación de las conversaciones.

**Artículo 452:** Acuerdo. Si se llegare a un acuerdo total o parcial sobre el pliego de peticiones, se firmará la respectiva convención colectiva o el pacto entre los trabajadores no

sindicalizados y el patrono, y se enviará una copia al Ministerio del Trabajo por conducto del Inspector de Trabajo respectivo.

**Artículo 453:** Desacuerdo. Si no se llegare a un arreglo directo, en todo o en parte, se hará constar así en el acta, y las diferencias serán sometidas al proceso de conciliación de que se trata en seguida.

### Capítulo III: mediación

**Artículo 454:** Conciliadores.

1. Las peticiones de los trabajadores, o la parte de ellas sobre las cuales no se hubiere logrado un arreglo directo, serán sometidas a la mediación de un conciliador designado de común acuerdo por las dos partes, o de sendos conciliadores designados por ellas.
2. Dichos conciliadores deben ser personas conocedoras de las actividades de la empresa o establecimiento, colombianos y mayores de edad y su designación debe hacerse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la firma del acta que ponga fin al arreglo directo, avisándose este nombramiento por escrito, recíprocamente y al Inspector de Trabajo respectivo.
3. Los conciliadores deben manifestar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su designación si aceptan o no el cargo. En caso de que no acepten, la parte respectiva procederá inmediatamente a nombrar el reemplazo.

**Artículo 455:** Iniciación de labores. Una vez aceptado su cargo, los conciliadores deben entrar a actuar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su aceptación y convocarán inmediatamente a los delegados o representantes de los trabajadores y del establecimiento o empresa para que les suministre todos los datos e informes necesarios para el desempeño de su cometido.

**Artículo 456:** Representantes de las partes. Pueden ser representantes de los trabajadores los mismos delegados que hubieren actuado en la etapa de arreglo directo. El patrono será representado por tres delegados suyos, entre los cuales puede estar el jefe o director del establecimiento. Los representantes de una y otra parte deben ser conocedores de los negocios de que se trata y estar provistos de suficientes poderes para firmar cualquier convención colectiva o pacto que se celebre, salvo que convengan en hacerlo *ad-referendum*.

**Artículo 457:** Obligaciones de los representantes. Los representantes tienen la obligación de presentarse ante el conciliador o conciliadores, cada vez que éstos lo soliciten, salvo excusa justificada y de suministrarles todas las informaciones pertinentes al conflicto o conducentes a su solución. Las informaciones que tuvieren carácter de confidenciales deben ser mantenidas con ese carácter sin que los conciliadores puedan hacer uso público de ellas sin previa autorización de quien se las haya suministrado.

**Artículo 458:** Función de los conciliadores. La función de los conciliadores es la de procurar un arreglo equitativo consultando el mutuo interés de patronos y trabajadores, y su encargo terminará diez (10) días después de que entren a actuar, salvo prórroga que les concedan las partes.

**Artículo 459:** Terminación de la conciliación.

1. Las proposiciones, insinuaciones o dictámenes de los conciliadores no obligan a las partes. Si se llegare a un acuerdo, se firmará la convención colectiva o el pacto según el caso.
2. Si la conciliación no concluyere en un acuerdo, así se hará constar en un acta que firmarán los conciliadores.

**Artículo 460:** Copias. De todos los nombramientos, actas, convenciones y pactos se entregarán copias a las partes y al Inspector de Trabajo, y en defecto de éste al Alcalde Municipal respectivo, para su remisión al Ministerio del Trabajo.

#### **Capítulo IV: declaratoria y desarrollo de la huelga**

**Artículo 461:** Declaratoria y desarrollo de la huelga. La declaración de la huelga requiere que sea aprobada en votación secreta por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o establecimiento o de la Asamblea General del sindicato de base a que estén afiliados más de la mitad de aquellos trabajadores.

**Artículo 462:** Abandono del lugar de trabajo. Una vez declarada la huelga los trabajadores deben abandonar el lugar del trabajo.

**Artículo 463:** Forma de la huelga. Cumplidos los procedimientos previos de arreglo directo y conciliación, si el sindicato o grupo de trabajadores no sindicalizados declare la huelga, ésta debe efectuarse en forma ordenada y pacífica.

**Artículo 464:** Comités de huelga. Los directores del movimiento pueden constituir “comités de huelga” que sirvan de agentes de información de los trabajadores y de comunicación con los {empleadores} o con sus representantes.

**Artículo 465:** Funciones de las autoridades. Durante el desarrollo de una huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción preventiva y represiva que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan en cualquier sentido las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.

**Artículo 466:** Efectos jurídicos de las huelgas. La huelga sólo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure. El patrono no puede celebrar entre tanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo en aquellas dependencias cuyo funcionamiento sea indispensable a juicio del respectivo Inspector de Trabajo, para evitar graves perjuicios a la seguridad y conservación de los talleres, locales, equipos, maquinarias o elementos básicos, y solamente en el caso de que los huelguistas no autoricen el trabajo del personal necesario de esas dependencias.

**Artículo 467:** Casos de ilegalidad. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando se trate de un servicio público.
2. Cuando su objeto sea ilícito, es decir, cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos.

3. Cuando no se hayan cumplido previamente los procedimientos de arreglo directo y de conciliación en forma legal.
4. Cuando haya sido declarada con violación de lo dispuesto en el Artículo 461.

**Artículo 468:** Declaratoria de ilegalidad.

1. La declaratoria de ilegalidad de una suspensión colectiva del trabajo será proferida en la forma y mediante el procedimiento de que trata la Sección IV del Capítulo XVI del Código Procesal del Trabajo.
2. En la calificación de suspensiones colectivas del trabajo por las causales c y d del Artículo anterior, no se toman en cuenta las irregularidades adjetivas de trámite en que se haya podido incurrir.

### Capítulo VI: arbitramento

**Artículo 469:** Procedencia del arbitramento.

1. Los conflictos colectivos del trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación, serán sometidos al arbitramento obligatorio.
2. Los conflictos colectivos en otras empresas o establecimientos pueden ser sometidos al arbitramento, por acuerdo de las partes.

**Artículo 470:** Tribunales especiales.

1. El Tribunal de Arbitramento obligatorio en los conflictos colectivos que deban decidirse por este medio, se compondrá de tres miembros, designados así: uno por cada una de las partes y el tercero por el Ministerio del Trabajo.
2. El Decreto de convocatoria del Tribunal de Arbitramento será dictado por el Ministerio del Trabajo dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación de la etapa conciliatoria, y en él será señalado el término dentro del cual las partes deben nombrar sus árbitros. El del Ministerio será designado inmediatamente después de que las partes nombren los suyos.
3. Los árbitros disponen de dos (2) días para aceptar, tomar posesión y entrar en funciones. La renuncia de cualquiera de las partes para nombrar árbitros dará derecho al Ministerio del Trabajo para hacerlo. En caso de falta, renuncia o impedimento de alguno de los árbitros, se procederá a reemplazarlo en la misma forma como se hizo la designación.
4. Los honorarios del árbitro tercero que designó el Ministerio del Trabajo, serán fijados y pagados por el Gobierno, y también los del árbitro designado por los trabajadores, cuando así lo solicite el sindicato respectivo.

**Artículo 471:** Personas que no pueden ser árbitros.

1. No pueden ser miembros de Tribunales de Arbitramento las personas que directa o indirectamente hubieren intervenido en representación de las partes en los períodos o etapas de arreglo directo o de conciliación.

2. Esta prohibición se hace extensiva a los empleados, representantes, apoderados o abogados permanentes de las partes, y en general a toda persona ligada a ellas por cualquier vínculo de dependencia.

**Artículo 472:** Tribunales voluntarios.

1. El arbitramento voluntario se regula por lo dispuesto en los capítulos VI, VII y VIII del presente Título, pero el árbitro tercero será designado por los de las partes, y a falta de acuerdo, por el Ministerio del Trabajo.
2. Cuando una diferencia se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento voluntario, no puede haber suspensión colectiva del trabajo.

### Capítulo VII: procedimiento arbitral

**Artículo 473:** *Quorum*. Los Tribunales de Arbitramento de que trata este Capítulo no pueden deliberar sino con la asistencia plena de sus miembros.

**Artículo 474:** Facultades del Tribunal. Los Tribunales de Arbitramento de que trata este Capítulo pueden solicitar de las partes o de sus representantes, todas las informaciones y datos que estimen necesarios para ilustrar su juicio, ordenar inspecciones oculares, interrogar a las partes y recibir declaraciones.

**Artículo 475:** Decisión. Los árbitros deben decidir sobre los puntos respecto de los cuales no se haya producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y de conciliación, y su Fallo no puede afectar derechos o facultades de las partes reconocidas por la Constitución Nacional, por las leyes o por normas convencionales vigentes.

**Artículo 476:** Término para fallar. Los árbitros proferirán el Fallo dentro del término de diez (10) días, contados desde la integración del Tribunal. Las partes podrán ampliar este plazo.

**Artículo 477:** Notificación. El Fallo Arbitral se notificará a las partes personalmente o por medio de comunicación escrita.

**Artículo 478:** Efecto jurídico y vigencia de los Fallos.

1. El Fallo Arbitral pone fin al conflicto y tiene el carácter de convención colectiva en cuanto a las condiciones de trabajo.
2. La vigencia del Fallo Arbitral no puede exceder de dos (2) años.
3. No puede haber suspensión colectiva de trabajo durante el tiempo en que rija el Fallo Arbitral.

### Capítulo VIII: disposiciones comunes a los capítulos anteriores

**Artículo 479:** Responsabilidad penal. El hecho de terminar la huelga por arreglo entre las partes o por decisión Arbitral no exime de responsabilidad por los delitos cometidos durante ella.

**Artículo 480:** Personas que no pueden intervenir. No pueden ser representantes o voceros de los trabajadores ni de los {empleadores}, ni conciliadores, ni miembros de Tribunales de Arbitramento, individuos condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados.

### Capítulo IX: cierre de empresas

**Artículo 481:** Empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos que no dependan directa ni indirectamente del Estado no pueden suspender ni paralizar labores sino mediante permiso del Gobierno o dándole aviso a éste, con seis (6) meses de anticipación cuando menos, a fin de que puedan tomarse oportunamente las Providencias que aseguren la continuidad del servicio.

**Artículo 482:** Intervención del Gobierno. En cualquier caso en que se presentare, de hecho, la suspensión de los servicios en algunas de las empresas a que se refiere el Artículo anterior, el Gobierno queda autorizado para asumir su dirección y tomar todas las Providencias necesarias para restablecer los servicios suspendidos y garantizar su mantenimiento.

**Artículo 483:** Empresas que no son de servicio público. Las empresas que no sean de servicio público no pueden clausurar sus labores sino mediante aviso a los trabajadores con no menos de un mes de antelación, salvo fuerza mayor o caso fortuito, y sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar por razón de contratos de trabajo concertados por un tiempo mayor. Si la empresa clausurada reanuda actividades dentro de los ciento veinte (120) días siguientes, deberá admitir de preferencia el personal licenciado, en condiciones no inferiores a las de que disfrutaba en el momento de la clausura. Los trabajadores que, debidamente avisados, no se presentaren dentro del tercer día, perderán este derecho preferencial.

## Título III: convenciones pactos colectivos y contratos sindicales

### Capítulo I: convenciones colectivas

**Artículo 484:** Definición. Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios {empleadores} o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.

**Artículo 485:** Contenido. Además de las estipulaciones que las partes acuerden en relación con las condiciones generales de trabajo, en la convención colectiva se indicarán la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda, el lugar o lugares donde ha de regir la fecha en que entrará en vigor, el plazo de duración y las causas y modalidades de su prórroga, su desahucio o denuncia y la responsabilidad que su incumplimiento entrañe.

**Artículo 486:** Forma. La convención colectiva debe celebrarse por escrito y se extenderá en tantos ejemplares cuantas sean las partes y uno más, que se depositará necesariamente en el Departamento Nacional de Trabajo, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al de su firma. Sin el cumplimiento de todos estos requisitos la convención no produce ningún efecto.

**Artículo 487:** Campo de aplicación. Las convenciones colectivas entre patronos y sindicatos cuyo número de afiliados no exceda del límite indicado en el Artículo siguiente,

solamente son aplicables a los miembros del organismo sindical que las haya celebrado, y a quienes adhieran a ellas o ingresen posteriormente al sindicato.

**Artículo 488:** Extensión a terceros.

1. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato o agrupación de sindicatos cuyos afiliados excedan a la tercera parte del total de los trabajadores de las empresas o establecimientos respectivos, las normas de la convención se extienden a todas las personas, sean o no sindicalizadas, que trabajen o lleguen a trabajar en ellos.
2. Lo dispuesto en el inciso 1º rige también cuando el número de afiliados del sindicato o sindicatos llegue a exceder del límite indicado.

**Artículo 489:** Extensión por acto gubernamental.

1. Cuando haya convenciones colectivas que comprendan más de las dos terceras partes de los trabajadores de una rama industrial en una determinada región económica, el Gobierno puede hacerlas extensivas, en todo o en parte, a las demás empresas de la misma industria de esa región, que sean de igual o semejante capacidad técnica y económica, pero siempre que en dichas empresas no existan convenciones que consagren mejores condiciones para los trabajadores.
2. Para los fines a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno puede dividir el país en regiones económicas y catalogar las empresas de igual o semejante capacidad técnica y económica de cada rama industrial.

**Artículo 490:** Separación del empleador del sindicato patronal. Si firmada una convención colectiva el {empleador} se separa del sindicato patronal que la celebró, continúa, sin embargo, obligado al cumplimiento de esa convención.

**Artículo 491:** Disolución del sindicato contratante. Si es disuelto el sindicato que hubiere celebrado una convención, ésta continúa rigiendo los derechos y obligaciones del {empleador} y los trabajadores.

**Artículo 492:** Acciones de los sindicatos. Los sindicatos que sean parte de una convención colectiva tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios.

**Artículo 493:** Acciones de los trabajadores. Los trabajadores obligados por una convención colectiva tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios, siempre que el incumplimiento les ocasione un perjuicio individual. Los trabajadores pueden delegar el ejercicio de esta acción en su sindicato.

**Artículo 494:** Plazo presuntivo. Cuando la duración de la convención colectiva no haya sido expresamente estipulada o no resulte de la naturaleza de la obra o trabajo, se presume celebrada por términos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses.

**Artículo 495:** Prórroga automática. A menos que se hayan pactado normas diferentes en la convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término, las partes o una de ellas no hubieren hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, la convención se entiende prorrogada por periodos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses, que se contarán desde la fecha señalada para su terminación.

**Artículo 496:** Denuncia.

1. Para que sea válida la manifestación escrita de dar por terminada una convención colectiva de trabajo, si se hace por una de las partes, o por ambas separadamente, debe presentarse por triplicado ante el Inspector de Trabajo del lugar, y en su defecto ante el Alcalde, funcionarios que le pondrán la nota respectiva de presentación, señalando el lugar, la fecha y la hora de la misma. El original de la denuncia será entregado al destinatario por dicho funcionario, y las copias serán destinadas para el Departamento Nacional del Trabajo y para el denunciante de la convención.
2. Formulada así la denuncia de la convención colectiva, ésta terminará a la expiración del respectivo plazo.

**Artículo 497:** Revisión. Las convenciones colectivas son revisables cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. Cuando no haya acuerdo entre las partes acerca de la revisión fundada en tales alteraciones, corresponde a la Justicia del Trabajo decidir sobre ellas; y entretanto estas convenciones siguen en todo su vigor.

### Capítulo II: pactos colectivos

**Artículo 498:** Celebración y efectos. Los pactos entre patronos y trabajadores no sindicalizados se rigen por las disposiciones establecidas para las convenciones colectivas, pero solamente son aplicables a quienes los hayan celebrado o adhieran posteriormente a ellos.

### Capítulo III: contratos sindicales

**Artículo 499:** Definición. Se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios {empleadores} o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Uno de los ejemplares del contrato sindical debe depositarse, en todo caso, en el Ministerio de Trabajo, a más tardar quince (15) días después de su firma. La duración, la revisión y la extinción del contrato sindical se rigen por las normas del contrato individual de trabajo.

**Artículo 500:** Responsabilidad. El sindicato de trabajadores que haya suscrito un contrato sindical, responde tanto por las obligaciones directas que surjan del mismo como por el cumplimiento de las que se estipulen para sus afiliados, salvo en los casos de simple suspensión del contrato, previstos por la Ley o la convención, y tiene personería para ejercer tanto los derechos y acciones que le correspondan directamente, como las que correspondan a cada uno de sus afiliados. Para estos efectos, cada una de las partes contratantes debe constituir caución suficiente; si no se constituyere, se entiende que el patrimonio de cada contratante responde de las respectivas obligaciones.

**Artículo 501:** Disolución del sindicato. En caso de disolución del sindicato de trabajadores que haya sido parte de un contrato sindical, los trabajadores continuarán prestando sus servicios en las condiciones estipuladas, mientras dure la vigencia del contrato. La caución que haya prestado el sindicato disuelto subsistirá para garantizar las obligaciones de los respectivos trabajadores.

## Tercera parte: vigilancia, control y disposiciones finales

### Título I: vigilancia y control

**Artículo 502:** Autoridades que los ejercitan. La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de éste Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen.

**Artículo 503:** Sanciones y procedimiento. Los jefes de departamento, inspectores, visitadores y jefes de sección del Ministerio del Trabajo, quedan investidos del carácter de Jefe de Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el Artículo anterior, y, en consecuencia, están expresamente facultados para imponer multas desde cincuenta pesos (\$50) hasta dos mil pesos (\$2.000), según los casos, a quienes desobedezcan o traten de burlas las Providencias que ellos dicten en ejercicio de dichas atribuciones y con sujeción a los procedimientos administrativos ordinarios.

**Artículo 504:** Funcionarios de instrucción. El Jefe del Departamento de Supervigilancia Sindical y los Inspectores de Trabajo que intervengan en asuntos de competencia de este Departamento, tendrán el carácter de funcionarios de instrucción para efectos de las investigaciones de actividades ilícitas de los organismos sindicales.

### Título II: disposiciones finales

#### Capítulo I: prescripción de acciones

**Artículo 505:** Regla general. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este Código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente Estatuto.

**Artículo 506:** Interrupción de la prescripción. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el {empleador}, acerca de un derecho debidamente determinado, interrumpe la prescripción por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente.

#### Capítulo II: vigencia de este Código

**Artículo 507:** Fecha de vigencia. El presente Código principia a regir el día primero (1º) de enero del año de mil novecientos cincuenta y uno (1951).

**Artículo 508:** Disposiciones suspendidas. Desde la fecha en que principie la vigencia de este Código, quedan suspendidas todas las leyes, decretos, resoluciones y demás preceptos anteriores de carácter nacional, reguladores de las materias contempladas en este Código, en cuanto han venido rigiendo los derechos individual y colectivo de trabajo entre {empleadores} y trabajadores particulares y los del derecho colectivo de trabajo entre la Administración Pública y sus servidores.

**Artículo 509:** Disposiciones no suspendidas. Quedan vigentes las normas que regulan el salario mínimo, el seguro social obligatorio y el derecho individual del trabajo en cuanto se refiere a los trabajadores oficiales.

MARIANO OSPINA PÉREZ

## **Decreto 3743 de 1950 (por el cual se modifica el Decreto 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo)**

**Artículo 1º:** Introdúzcanse al Decreto 2663 de 1950 las modificaciones que se establecen en los artículos siguientes:

**Artículo 2º:** El Artículo 16 quedará así:

**“Artículo 16:**

1. Las normas sobre trabajo, por ser de orden público, producen efecto general inmediato, por lo cual se aplican también a los contratos de trabajo que estén vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiecen a regir, pero no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores.
2. Cuando una Ley nueva establezca una prestación ya reconocida espontáneamente o por convención o fallo arbitral por el patrono, se pagará la más favorable al trabajador”.

**Artículo 3º:** El Artículo 53 quedará así:

**“Artículo 53:** Desaparecidas las causas de la suspensión temporal del trabajo, el patrono deberá avisar a los trabajadores, en los casos de que tratan los tres (3) primeros ordinales del Artículo anterior, la fecha de la reanudación del trabajo, mediante notificación personal o avisos publicados no menos de dos veces en un periódico de la localidad, y debe admitir a sus ocupaciones anteriores a todos los trabajadores que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación o aviso”.

**Artículo 4º:** El Artículo 60 quedará así:

**“Artículo 60.** Se prohíbe a los patronos:

1. Deducir, retener o compensar suma alguna del monto de los salarios y prestaciones en dinero que corresponda a los trabajadores, sin autorización previa escrita de éstos para cada caso, o sin mandamiento judicial, con excepción de los siguientes:
  - a. Respecto de salarios, pueden hacerse deducciones, retenciones o compensaciones en los casos autorizados por los artículos 114, 151, 152, 153 y 417.
  - b. Las cooperativas pueden ordenar retenciones hasta de un cincuenta por ciento (50%) de salarios y prestaciones, para cubrir sus créditos, en la forma y en los casos en que la Ley las autorice.

- c. En cuanto a pensiones de jubilación, los patronos pueden retener el valor respectivo en los casos del Artículo 283.
- 2. Obligar en cualquier forma a los trabajadores a comprar mercancías o víveres en almacenes o proveedurías que establezca el patrono.
- 3. Exigir o aceptar dinero del trabajador como gratificación para que se le admita en el trabajo o por otro motivo cualquiera que se refiera a las condiciones de éste.
- 4. Limitar o presionar en cualquier forma a los trabajadores en el ejercicio de su derecho de asociación.
- 5. Imponer a los trabajadores obligaciones de carácter religioso o político, o dificultarles o impedirles el ejercicio del derecho del sufragio.
- 6. Hacer, autorizar o tolerar propaganda política en los sitios del trabajo.
- 7. Hacer o permitir todo género de rifas, colectas o suscripciones en los mismos sitios.
- 8. Emplear en las certificaciones de que trata el ordinal 7º del Artículo 58 signos convencionales que tiendan a perjudicar a los interesados, o adoptar el sistema de 'lista negra', cualquiera que sea la modalidad que utilicen, para que no se ocupe en otras empresas a los trabajadores que se separen o sean separados del servicio.
- 9. Ejecutar o autorizar cualquier acto que vulnere o restrinja los derechos de los trabajadores o que ofenda su dignidad”.

**Artículo 5º:** El Artículo 64 quedará así:

“**Artículo 64:** Son justas causas para dar por terminado, unilateralmente, el contrato de trabajo, con previo aviso dado por escrito a la otra parte, con antelación por lo menos igual al período que regule los pagos del salario, o mediante el pago de los salarios correspondientes a tal período:

- a. Por parte del patrono:
  - 1. La ineptitud plenamente comprobada del trabajador para prestar el servicio convenido;
  - 2. La sistemática inexecución sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales.
  - 3. Todo vicio habitual del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.
  - 4. La renuencia 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.
  - 5. La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga el carácter de profesional, y cuya curación, según dictamen médico, no sea probable antes de seis (6) meses, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que incapacite para el trabajo por más de dicho lapso; pero el despido por esta causa no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad.
  - 6. Las demás que se hayan previsto, con esta modalidad, en el contrato, pacto o convención colectiva, fallo arbitral o reglamento.
- b. Por parte del trabajador:

1. La inejecución por parte del patrono de sus obligaciones convencionales o legales de importancia.
2. La exigencia del patrono, sin razones válidas, de la prestación de un servicio distinto, o en lugares diversos de aquel para el cual se le contrató.
3. Las demás que se hayan previsto, con esta modalidad, en el contrato, pacto o convención colectiva, fallo arbitral o reglamento”.

**Artículo 6°:** El Artículo 103 quedará así:

**“Artículo 103:**

1. Para el efecto de los derechos de vacaciones y cesantía, se entiende que el trabajo del año escolar equivale a trabajo en un año del calendario.
2. Las vacaciones reglamentarias del respectivo establecimiento dentro del año escolar, serán remuneradas y excluyen las vacaciones legales, en cuanto aquellas excedan de quince (15) días”.

**Artículo 7°:** El Artículo 179 quedará así:

**“Artículo 179:**

1. Todos los trabajadores tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: 1° de enero, 6 de enero, 19 de marzo, 1° de mayo, 29 de junio, 20 de julio, 7 de agosto, 15 de agosto, 12 de octubre, 1° de noviembre, 11 de noviembre, 8 de diciembre y 25 de diciembre; además, los días jueves y viernes santos, Ascensión del Señor y Corpus Cristi.
2. La remuneración correspondiente al descanso en los días expresados, se liquidará como para el descanso dominical, pero sin que haya lugar a descuento alguno por faltas al trabajo”.

**Artículo 8°:** El Artículo 194 quedará así:

**“Artículo 194:** Durante el período de vacaciones el trabajador recibirá el salario ordinario que esté devengando el día en que comience a disfrutar de ellas”.

**Artículo 9°:** El Artículo 196 quedará así:

**“Artículo 196:**

1. Para los efectos de este Código se entiende por empresa toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes de una misma persona natural o jurídica, que correspondan a actividades económicas similares, conexas o complementarias, y tengan trabajadores a su servicio.
2. El Ministerio del Trabajo, de oficio o a solicitud de parte, y previa la investigación administrativa del caso, podrá declarar la unidad de empresa, de que trata el presente Artículo, para lograr el cumplimiento de las leyes sociales”.

**Artículo 10°:** El Artículo 198 quedará así:

**“Artículo 198:**

1. La coexistencia de contratos de que trata el Artículo 27 implica la coexistencia de prestaciones.
2. Cuando un trabajador tenga derecho a que varios patronos le concedan una prestación asistencial o en especie, estos patronos tienen que suministrarla y costearla en

proporción a los salarios que cada uno le pague al trabajador, y si uno solo de ellos la suministrare íntegramente, quedará subrogado en las acciones del trabajador contra los demás respecto de la parte o cuota que a éstos corresponda”.

**Artículo 11:** El Artículo 201 quedará así:

“**Artículo 201:** Se entiende por accidente de trabajo todo suceso imprevisto y repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca al trabajador una lesión orgánica o perturbación funcional permanente o pasajera, y que no haya sido provocado deliberadamente o por culpa grave de la víctima”.

**Artículo 12:** El Artículo 206 quedará así:

“**Artículo 206:** Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dan lugar a las siguientes prestaciones:

1. Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, por el tiempo que se requiera, sin exceder de dos (2) años, comprendidos los exámenes complementarios, como radiografías, consulta de especialistas, las prescripciones terapéuticas completas, como transfusiones y fisioterapia, y el suministro de aparatos de ortopedia y prótesis que sean necesarios.
2. Además, a las siguientes en dinero, según el caso:
  - a. Mientras dure la incapacidad temporal, el trabajador tiene derecho a que se le pague el salario ordinario completo hasta por seis (6) meses.
  - b. En caso de incapacidad permanente parcial, el trabajador tiene derecho a una suma de dinero en proporción al daño sufrido, no inferior a un (1) mes ni superior a veintitrés (23) meses de salario. Esta suma se fija en casos de accidente, de acuerdo con la Tabla de Valuación de Incapacidades que aparece adoptada en el Artículo 211, y en caso de enfermedad profesional, de acuerdo con el grado de incapacidad. Las incapacidades de que trata este ordinal serán fijadas por el médico del patrono, y, en caso de controversia, por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, y, en su defecto, por los médicos legistas.
  - c. En caso de incapacidad permanente total el trabajador tiene derecho a una suma equivalente a veinticuatro (24) meses de salario.
  - d. En caso de gran invalidez el trabajador tiene derecho a una suma equivalente a treinta (30) meses de salario.
  - e. En caso de muerte se paga una suma equivalente a veinticuatro (24) meses de salario del trabajador, a las personas que a continuación se indican y de acuerdo con la siguiente forma de distribución:

Si hubiere cónyuge e hijos legítimos y naturales, la mitad para la cónyuge y la otra mitad para los hijos, por partes iguales, teniendo en cuenta que cada uno de los hijos naturales lleva la mitad de lo que corresponde a cada uno de los hijos legítimos. Si no hubiere cónyuge, la suma se distribuye entre los hijos por partes iguales y teniendo en cuenta que cada uno de los naturales lleva la mitad de la porción de cada uno de los legítimos.

Si no hubiere cónyuge ni hijos naturales, la suma se divide por partes iguales entre los hijos legítimos.

Si no hubiere cónyuge ni hijos legítimos, la suma se divide por partes iguales entre los hijos naturales.

Si no hubiere hijos legítimos ni naturales, la suma corresponde al cónyuge.

Si no existiera ninguna de las personas a que se refieren los incisos anteriores, la suma se paga a los ascendientes legítimos, por partes iguales; y si hubiera uno solo de ellos, a éste se paga toda la suma.

A falta de alguna de las personas a que se refieren los incisos anteriores, la suma se paga a los padres naturales por iguales partes; y si hubiere uno solo de ellos, a éste se paga toda la suma.

A falta de alguna de las personas a que se refieren los incisos anteriores, la suma se paga a quien probare que depende económicamente del trabajador fallecido, si además fuere menor de dieciocho (18) años o estuviere incapacitado en forma permanente para trabajar. Si hubiere varias personas en estas circunstancias, la suma se divide entre ellas por partes iguales”.

**Artículo 13:** El Artículo 215 quedará así:

“**Artículo 215:**

1. Cuando la muerte del trabajador ocurriere como consecuencia y efecto natural del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del accidente o al diagnóstico de la enfermedad, el patrono a cuyo servicio se realizó el riesgo debe pagar la prestación por muerte, pero las sumas que se hubieren pagado por razón de incapacidad permanente, total o parcial, se descontarán de la prestación por muerte.
2. Cuando el trabajador hubiere recibido indemnización por gran invalidez, no habrá lugar al pago de la prestación por muerte.
3. No se aplica el inciso 1º cuando el trabajador falleciere estando asegurado por cuenta de otra empresa”.

**Artículo 14:** El Artículo 219 quedará así:

“**Artículo 219:**

1. Los facultativos contratados por los patronos están obligados:
  - a. Al realizarse el accidente, o al diagnosticarse la enfermedad profesional, a certificar si el trabajador queda o no incapacitado para continuar desempeñando sus labores.
  - b. Al terminar la atención médica, a calificar la incapacidad que pueda resultar.
  - c. En caso de muerte, a expedir el certificado de defunción, dictaminando en él sobre la relación de causalidad entre la enfermedad profesional o accidente y la muerte.
2. Si el patrono, el trabajador o las personas beneficiarias de la prestación no aceptaren la certificación médica de que se trata en el presente artículo, pueden solicitar, sobre los puntos que rechazan, el dictamen de los médicos de la Oficina

Nacional de Medicina e Higiene Industrial, o, en su defecto, de los médicos le-gistas. Tal dictamen es de obligatoria aceptación”.

**Artículo 15:** El Artículo 251 quedará así:

“**Artículo 251:** Todo patrono está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxi-lio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios, y proporcionalmente por fracciones de año”.

**Artículo 16:** El Artículo 252 quedará así:

“**Artículo 252:**

1. El trabajador perderá el derecho al auxilio de cesantía cuando el contrato de trabajo termina por alguna de las siguientes causas:
  - a. Todo acto delictuoso cometido contra el patrono o sus parientes dentro del se-gundo grado de consanguinidad y primero de afinidad, o el personal directivo de la empresa.
  - b. Todo daño material grave causado intencionalmente a los edificios, obras, ma-quinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo.
  - c. El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio grave para la empresa.
3. En estos casos el patrono podrá abstenerse de efectuar el pago correspondiente hasta que la justicia decida”.

**Artículo 17:** El Artículo 254 quedará así:

“**Artículo 254:** Para la liquidación del auxilio de cesantía de los trabajadores del servicio doméstico sólo se computará el salario que reciban en dinero”.

**Artículo 18:** El Artículo 256 quedará así:

“**Artículo 256:**

1. Para liquidar el auxilio de cesantía se toma como base el promedio mensual de lo devengado por el trabajador como salario en el último año de servicio o en todo el tiempo de trabajo, si fuere menor. Pero los aumentos de salario que se hagan al tra-bajador, a partir de la vigencia de este Código, sólo afectarán el cómputo de la ce-santía durante los tres años anteriores a la fecha de cada aumento.
2. En los salarios variables se entenderá que ha habido aumento cuando el promedio mensual de lo devengado por el trabajador en un año es superior al promedio de lo devengado en el año inmediatamente anterior”.

**Artículo 19:** El Artículo 260 quedará así:

“**Artículo 260:**

1. Los trabajadores podrán exigir el pago parcial de su auxilio de cesantía para la ad-quisición, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda, siempre que dicho pago se efectúe por un valor no mayor del requerido para tales efectos.
2. Los patronos pueden hacer préstamos a sus trabajadores sobre el auxilio de cesan-tía para los mismos fines.

3. Los préstamos, anticipos y pagos a que se refiere este Artículo, deben ser aprobados por el respectivo Inspector del Trabajo, y en su defecto por el Alcalde Municipal, previa demostración de que van a ser dedicados a los fines que en el inciso 1º se enumeran”.

**Artículo 20:** El Artículo 261 quedará así:

“**Artículo 261:** Las casas de habitación adquiridas por el trabajador, antes o dentro de la vigencia de este Código, con el auxilio de cesantía, en todo o en parte, no constituyen por ese solo hecho patrimonio familiar inembargable”.

**Artículo 21:** El Artículo 262 quedará así:

“**Artículo 262:** El auxilio de cesantía es transmisible por causa de muerte, conforme a las reglas del Código Civil, no excluye el pago del seguro de vida colectivo obligatorio, y cuando valga cinco mil pesos (\$5.000) o menos, se pagará directamente por el patrono, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Artículo 214”.

**Artículo 22:** El Artículo 265 quedará así:

“**Artículo 265:**

1. Todo trabajador que preste servicios a una misma empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) o superior, que llegue o haya llegado a los cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón, o a los cincuenta (50) años si es mujer, después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, tiene derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación o pensión de vejez, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio.
2. El trabajador que se retire o sea retirado del servicio sin haber cumplido la edad expresada, tiene derecho a la pensión al llegar a dicha edad, siempre que haya cumplido el requisito de los veinte (20) años de servicio.
3. La pensión mensual vitalicia de jubilación o vejez no podrá en ningún caso ser inferior a sesenta pesos (\$60) ni exceder de seiscientos pesos (\$600)”.

**Artículo 23:** El Artículo 270 quedará así:

“**Artículo 270:** Las empresas obligadas a pagar jubilación deben señalar en reglamento especial el procedimiento para obtener el reconocimiento de la pensión y las condiciones exigidas por este Código para tener derecho a ella”.

**Artículo 24:** El Artículo 274 quedará así:

“**Artículo 274:** La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se irá deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del veinte por ciento (20%) de cada mensualidad. Con todo, cuando la jubilación ocurriere después de un tiempo de servicios mayor a veinte (20) años, el trabajador recibirá, además de la jubilación, la cesantía correspondiente al mayor tiempo servido”.

**Artículo 25:** El Artículo 279 quedará así:

“**Artículo 279:** Lo dispuesto en el Artículo anterior se aplica a los aviadores de empresas comerciales, a los trabajadores de empresas mineras que presten sus servicios en socavones, y a los dedicados a labores que se realicen a temperaturas anormales”.

**Artículo 26:** El Artículo 280 quedará así:

“**Artículo 280:** Los trabajadores que hayan servido no menos de quince (15) años continuos en las actividades indicadas en los dos artículos anteriores, tienen derecho a la jubilación al llegar a los cincuenta (50) años de edad, siempre que en esa fecha se encuentren al servicio de la respectiva empresa”.

**Artículo 27:** El Artículo 284 quedará así:

“**Artículo 284:**

1. Fallecido un trabajador jubilado, su cónyuge y sus hijos menores de dieciocho (18) años tendrán derecho a recibir la mitad de la respectiva pensión durante dos (2) años, contados desde la fecha del fallecimiento, cuando el trabajador haya adquirido el derecho dentro de las normas de este Código, lo esté disfrutando en el momento de la muerte, y siempre que aquellas personas no dispongan de medios suficientes para su congrua subsistencia.
2. Esta pensión se distribuye así: en concurrencia de cónyuge con hijos, el primero recibe una mitad y los segundos la otra mitad; si hay hijos naturales, cada uno de éstos lleva la mitad de la cuota en uno legítimo; a falta de hijos, todo corresponde al cónyuge, y en defecto de éste, todo corresponde a los hijos.
3. A falta de cónyuge y de hijos tienen derecho por mitades, a la pensión de que trata este Artículo, los padres o los hermanos inválidos o las hermanas solteras del fallecido, siempre que no disfruten de medios suficientes para su congrua subsistencia y hayan dependido exclusivamente del jubilado.
4. La cuota del grupo que falte pasa al otro, y el beneficiario único de un grupo lleva todo lo de éste.
5. Los beneficiarios de que trata este Artículo gozarán de este derecho con la sola comprobación del parentesco mediante las copias de las respectivas partidas civiles o eclesiásticas y la prueba sumaria de que llenan los demás requisitos”.

**Artículo 28:** El Artículo 286 quedará así:

“**Artículo 286:** Todo trabajador que preste servicios a una empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) o superior, que sufra una incapacidad para desempeñar sus labores por causa de enfermedad no profesional, tendrá derecho, además del auxilio monetario establecido en el Artículo 292, a la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria necesaria, hasta por seis (6) meses”.

**Artículo 29:** El Artículo 287 quedará así:

“**Artículo 287:**

1. Si como consecuencia de la enfermedad no profesional o por lesión distinta de accidente de trabajo o por debilitamiento de las condiciones físicas o intelectuales, no provocados intencionalmente, le sobreviniere al trabajador una invalidez que lo incapacite para procurarse una remuneración mayor de un tercio de la que estuviere devengando, tendrá derecho, además, a las siguientes prestaciones en dinero:
  - a. En caso de invalidez permanente parcial, a una suma de uno (1) a diez (10) meses de salario, que graduará el médico al calificar la invalidez;

- b. En caso de invalidez permanente total, tendrá derecho a una pensión mensual de invalidez equivalente a la mitad del salario promedio mensual del último año, hasta por treinta (30) meses y mientras la invalidez subsista;
  - c. En caso de gran invalidez, el trabajador tendrá derecho a una pensión mensual de invalidez equivalente a la de jubilación o vejez durante treinta (30) meses.
2. Si el trabajador tuviere más de cincuenta y cinco (55) años de edad o los cumpliere durante la invalidez y tuviere más de quince (15) años de servicios continuos o discontinuos en la misma empresa, la pensión de invalidez se convertirá en pensión de jubilación o vejez”.

**Artículo 30:** El Artículo 293 quedará así:

**“Artículo 293:**

1. Es obligatorio para el trabajador el tratamiento médico prescrito, especialmente el quirúrgico, cuando de acuerdo con la apreciación médica conduzca a la curación.
2. La renuencia injustificada a cumplir con las prescripciones médicas priva del auxilio correspondiente”.

**Artículo 31:** El Artículo 306 quedará así:

**“Artículo 306:**

1. Son beneficiarios forzosos del seguro de vida el cónyuge, los hijos legítimos y naturales y los padres legítimos o naturales del trabajador fallecido, en el orden y proporción establecidos en el ordinal e del Artículo 206.
2. Si no concurriere ninguno de los beneficiarios forzosos, el seguro se pagará al beneficiario o beneficiarios que el trabajador haya designado, y, en su defecto, a quien probare que dependía económicamente del trabajador fallecido, si además fuere menor de dieciocho (18) años o estuviere incapacitado en forma permanente para trabajar. Si hubiere varias personas en estas circunstancias, la indemnización se dividirá entre ellas por partes iguales”.

**Artículo 32:** El Artículo 328 quedará así:

**“Artículo 328:** Las disposiciones del presente Capítulo obligan a las empresas de petróleos solamente en los trabajos que se realicen en lugares alejados de centros urbanos”.

**Artículo 33:** El Artículo 329 quedará así:

**“Artículo 329:**

1. En los lugares de exploración y explotación de petróleo el patrono está en la obligación de construir habitaciones para sus trabajadores, con carácter transitorio o permanente, según la actividad que se desarrolle, y de acuerdo con los preceptos higiénicos que dicte el Departamento de Higiene Industrial del Ministerio del Trabajo, tomando en cuenta las condiciones especiales que exija el clima y el suelo de cada región y la profilaxis de las enfermedades endémicas y epidémicas.
2. Esta obligación comprende también el saneamiento del suelo en los lugares en donde sea necesario”.

**Artículo 34:** El Artículo 330 quedará así:

**“Artículo 330:** Las empresas de petróleo deben suministrar a sus trabajadores, en los lugares de exploración y explotación, alimentación sana y suficiente, o el salario que sea necesario para obtenerla, de acuerdo con su precio en cada región. La alimentación que se suministre en especie se computará como parte del salario y su valor se estimará en los contratos de trabajo, en las libretas o certificados que expida el patrono”.

**Artículo 35:** El Artículo 331 quedará así:

**“Artículo 331:** Las mismas empresas están obligadas a sostener un médico en ejercicio legal de la profesión, si el número de sus trabajadores, durante un período mayor de un (1) mes, no pasa de cuatrocientos (400), y uno (1) más por cada cuatrocientos (400) trabajadores o fracción mayor de doscientos (200)”.

**Artículo 36:** El Artículo 355 quedará así:

**“Artículo 355:** Los patronos que ejecutan actividades sin ánimo de lucro quedan sujetos a las normas del presente Código; pero para los efectos de las prestaciones sociales a que están obligados, el Gobierno puede efectuar la clasificación de estos patronos y señalar la proporción o cuantía de dichas prestaciones”.

**Artículo 37:** El Artículo 359 quedará así:

**“Artículo 359:**

1. Los trabajadores comprendidos en el ordinal a del inciso 2° del Artículo anterior, puede renunciar a los auxilios por enfermedad no profesional establecidos en los artículos 229 y 286, a los cuales tendrían derecho al producirse su incapacidad para el trabajo como consecuencia de la perturbación o deficiencia que originó la renuncia.
2. Los trabajadores comprendidos en el ordinal b del inciso 2° del mismo Artículo anterior, pueden renunciar a los auxilios por enfermedad profesional y por accidente de trabajo que se produzcan como consecuencia directa de la perturbación o deficiencia que originó la renuncia, y al seguro de vida colectivo obligatorio, en caso de muerte ocurrida por la misma causa.
3. Todos los trabajadores de que trata el Artículo anterior pueden renunciar al auxilio de invalidez establecido en el Artículo 287”.

**Artículo 38:** El Artículo 408 quedará así:

**“Artículo 408:**

1. La elección de las directivas sindicales se hará por votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema del cociente electoral para asegurar la representación de las minorías, so pena de nulidad.
2. La Junta Directiva, una vez instalada, procederá a elegir sus dignatarios. En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción minoritaria”.

**Artículo 39:** El Artículo 447 quedará así:

**“Artículo 447:** De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para tal efecto se consideran como tales:

- a. Los que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público;

- b. Los de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c. Los de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d. Los de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- e. Los de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f. Todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g. Los de actividades de transporte y distribución de combustibles derivados del petróleo, cuando están destinados al abastecimiento del país. Sin embargo, cuando la suspensión colectiva del trabajo en actividades de explotación y refinación de petróleos pueda afectar el abastecimiento normal de combustible del país, el Gobierno podrá, en cada caso, declarar la calidad de servicio público de la respectiva actividad”.

**Artículo 40:** El Artículo 448 quedará así:

“**Artículo 448:**

1. No puede efectuarse una suspensión colectiva de trabajo, cualquiera que sea su origen, sin que antes se hayan cumplido los procedimientos que regulan los artículos siguientes.
2. La reanudación de los trabajos implica la terminación de la huelga, y no podrá efectuarse nueva suspensión de labores, mientras no se cumplan los expresados requisitos”.

**Artículo 41:** El Artículo 465 quedará así:

“**Artículo 465:**

1. Durante el desarrollo de una huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción preventiva y represiva que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan en cualquier sentido las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos. Así mismo, dichas autoridades darán protección a los trabajadores que libremente quieran continuar su trabajo.
2. Cuando una huelga se prolongue por más de ocho (8) días, el Ministerio del Trabajo promoverá la constitución de un Tribunal de tres (3) miembros, designados, uno por los patronos, otro por los trabajadores y el tercero por el Ministerio; este Tribunal estudiará el conflicto y propondrá a las partes una fórmula de arreglo, cuya adopción o rechazo por los trabajadores se votará en la forma prevista en el Artículo 461, y el mismo procedimiento se repetirá con intervalos de ocho (8) días. En cualquier caso de morosidad o renuncia de las partes para la designación del miembro que les corresponde en los tribunales a que este Artículo se refiere, o para reemplazarlo cuando falte, el Ministerio procederá a hacer la designación respectiva”.

**Artículo 42:** El Artículo 467 quedará así:

**“Artículo 467:**

1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:
  - a. Cuando se trate de un servicio público.
  - b. Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos.
  - c. Cuando no se hayan cumplido previamente los procedimientos de arreglo directo y de conciliación en forma legal.
  - d. Cuando haya sido declarada con violación de lo dispuesto en el Artículo 461.
  - e. Cuando se declare después de dos (2) meses de terminada la etapa de conciliación.
  - f. Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo.
  - g. Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.
2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el patrono queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá calificación judicial. En la misma providencia en que se decrete la ilegalidad se hará tal declaración y se suspenderá por un término de dos (2) a seis (6) meses la personería jurídica del sindicato que haya promovido o apoyado la suspensión o paro del trabajo, y aun podrá decretarse su disolución, a juicio de la entidad o funcionarios que haga la calificación.
3. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluye la acción del patrono contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado”.

**Artículo 43:** El Artículo 468 quedará así:

**“Artículo 468:**

1. La ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo. La providencia respectiva deberá cumplirse inmediatamente, y contra ella sólo procederán las acciones pertinentes ante el Consejo de Estado.
2. La reanudación de actividades no será óbice para que el Ministerio haga la declaratoria de ilegalidad correspondiente.
3. En la calificación de suspensiones colectivas de trabajo por las causales c y d del Artículo anterior, no se toman en cuenta las irregularidades adjetivas de trámite en que se haya podido incurrir”.

**Artículo 44:** El Artículo 470 quedará así:

**“Artículo 470:**

1. El Tribunal Especial de Arbitramento en los conflictos colectivos en los cuales éste sea obligatorio, se compone de tres miembros designados así: uno por cada una de las partes, y el tercero por el Ministerio del Trabajo.
2. La resolución de convocatoria del Tribunal de Arbitramento será dictada por el Ministerio del Trabajo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación de la etapa conciliatoria, y en ella será señalado el término dentro del cual las partes

- deben nombrar sus árbitros, si no lo hubieren hecho. El del Ministerio será designado inmediatamente después de que las partes nombre los suyos.
3. Los árbitros disponen de dos (2) días para aceptar, tomar posesión y entrar en funciones. La renuencia de cualquiera de las partes para designar árbitro dará derecho al Ministerio del Trabajo para hacerlo. En caso de falta, renuencia o impedimento de alguno de los árbitros, se procederá a reemplazarlo en la misma forma como se hizo la designación.
  4. Los honorarios de los árbitros serán fijados y pagados por el Ministerio del Trabajo, por tratarse de personas que ejercen funciones públicas. La recepción de cualquiera clase de emolumentos distintos constituye delito sujeto a la sanción penal correspondiente”.

**Artículo 45:** El Artículo 475 quedará así:

“**Artículo 475:** Los árbitros deben decidir sobre los puntos respecto de los cuales no se haya producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y de conciliación, y su fallo no puede afectar derechos o facultades de las partes reconocidas por la Constitución Nacional, por las leyes o por normas convencionales vigentes”.

**Artículo 46:** El Ministerio del Trabajo procederá a hacer una edición oficial del Código Sustantivo del Trabajo con las modificaciones que establece el presente Decreto, articulando las disposiciones en orden numérico e introduciendo a la denominación de los títulos, capítulos y artículos las variaciones que se desprenden de este Decreto.

**Artículo 47:** Quedan derogados los artículos 18, 177, 255, 258, 263, 266, 268, 273, 277, 288, 289, 296, 297, 319, 336, 340, 354, y el Parágrafo del Artículo 70 del Decreto 2663 de 1950. Suspéndanse los artículos 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 del Decreto 2158 de 1948, adoptado como Ley por el Decreto 4133 de 1948.

**Artículo 48:** El presente Decreto empezará a regir el día 1º de enero de 1951.

LAUREANO GÓMEZ

## **Decreto 0616 de 1954** **(por el cual se modifican los códigos Sustantivo y Procesal del Trabajo)**

**Artículo 1º:** El Artículo 48 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Cláusula de reserva.

En los contratos de duración indeterminada o sin fijación de término, las partes pueden reservarse la facultad de darlos por terminados en cualquier tiempo mediante preaviso o desahucio notificado por escrito y la otra parte con un término no inferior a cuarenta y cinco (45) días, previa cancelación de todas las deudas, prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar. El patrono puede prescindir del preaviso

pagando los salarios correspondientes a cuarenta y cinco (45) días. La reserva de que se trata sólo es válida cuando se consigne por escrito en el contrato de trabajo”.

**Artículo 2º:** El Artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Fuero sindical.

Definición: Se denomina ‘fuero sindical’, la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto sin justa causa, previamente calificada por el Ministerio de Trabajo”.

**Artículo 3º:** El Artículo 408 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Solicitud del patrono.

La solicitud de permiso hecha por el patrono para despedir a un trabajador amparado por el fuero sindical, o para trasladarlo o desmejorarlo en sus condiciones de trabajo, deberá expresar justa causa invocada y contener una relación pormenorizada de las pruebas que la demuestren”.

**Artículo 4º:** Audiencias de pruebas.

Recibida la solicitud el Inspector de Trabajo, en Providencia que se notificará personalmente y que dictará dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes ordenará correr traslado de ella al trabajador o trabajadores indicados en la solicitud y citará para una Audiencia, la cual se verificará dentro de los tres (3) días siguientes al de la citación, en la que en primer término se intentará la conciliación. Fracasada ésta se practicarán dentro de los ocho (8) días siguientes las pruebas pedidas por las partes. Vencido el término de prueba, éstas serán citadas para Audiencia, la que tendrá lugar dentro de los cuatro (4) días siguientes y en ella se pronunciará la correspondiente decisión.

**Artículo 5º:** Inasistencia de las partes.

Si notificadas las partes de la Providencia que señala fecha para Audiencia, no concurrieren, el Inspector decidirá teniendo en cuenta los elementos de juicio de que disponga, a los que de oficio juzgue conveniente allegar.

**Artículo 6º:** Recursos.

1. Contra la Providencia que dicte el Inspector de Trabajo procede el recurso de reposición, y, en subsidio el de apelación, los cuales deberán interponerse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación.
2. El Inspector de Trabajo dispondrá de un término de cuarenta y ocho (48) horas para resolver el recurso de reposición.

**Artículo 7º:** Apelación.

La apelación se surtirá ante el Jefe del Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, el cual deberá decidir de plano dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que haya recibido el expediente.

Si hubiere puntos por aclarar o pruebas pedidas oportunamente en primera instancia y no practicadas, el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical podrá ordenar, por medio de auto para mejor proveer, la práctica de las que estime conducentes, señalando un término prudencial para este efecto.

En caso del inciso anterior, el término a que se refiere el inciso 1º de este Artículo, principiará a contarse a partir de la fecha en que fueren recibidas por el superior las pruebas ordenadas.

**Artículo 8º:** Recurso de gracia.

Contra el Fallo del Jefe del Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical procede el recurso de gracia, para ante el Ministro del Ramo, quien verificará su revisión con el objeto único de comprobar si las disposiciones legales han sido rectamente aplicadas. Este recurso se intentará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la Providencia y debe ser resuelto dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del expediente.

**Artículo 9º:** Sanción en caso de nulidad.

La violación de las normas procedimentales consagradas en el presente Decreto, dará lugar a la nulidad de lo actuado y el funcionario responsable será condenado en costas o sancionado con la pérdida del empleo, a juicio del Ministro del Trabajo.

**Artículo 10º:** El Artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Justas causas del despido.

Son justas causas para que el Ministerio de Trabajo, autorice el despido de un trabajador amparado por el fuero:

1. La expiración del plazo determinado o presuntivo del contrato de trabajo;
2. La liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento y la suspensión total o parcial de actividades por parte del patrono durante más de ciento veinte (120) días; y
3. Todas aquellas que permitan al patrono dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo de acuerdo con la Ley”.

**Artículo 11:** El Artículo 411 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Terminación del contrato sin previa calificación.

La terminación del contrato de trabajo por la realización de la obra contratada, por la ejecución del trabajo accidental, ocasional o transitorio, por mutuo consentimiento o por sentencia de autoridad competente, no requiere previa calificación de la causa en ningún caso”.

**Artículo 12:** El Artículo 412 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Suspensión del contrato de trabajo.

Las simples suspensiones del contrato de trabajo no requieren intervención del Ministerio de Trabajo”.

**Artículo 13:** Disposición transitoria.

1. La Jurisdicción Especial del Trabajo continuará conociendo de los asuntos sobre fuero sindical que se hubieren iniciado antes de entrar en vigencia el presente Decreto, con sujeción al procedimiento señalado en el Código Procesal del Trabajo. Pero si en la Sentencia se declara que no hay justa causa para el despido, negará el permiso solicitado y ordenará el inmediato reintegro del trabajador, si hubiere sido suspendido provisionalmente.

2. Así mismo ordenará el reintegro del trabajador en el caso del Artículo 118 del Código Procesal del Trabajo, si se declarare que no hubo justa causa para el despido.
3. En estos casos se condenará al patrono a pagar al trabajador los salarios que dejó de percibir por causa de la suspensión o del despido.

**Artículo 14:** El Artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Denuncia.

1. Para que sea válida la manifestación escrita de dar por terminada una convención colectiva de trabajo, si se hace por una de las partes, o por ambas separadamente, debe presentarse por triplicado ante el Inspector de Trabajo del lugar y en su defecto ante el Alcalde, funcionarios que le pondrán la nota respectiva de presentación, señalando el lugar, la fecha y la hora de la misma. El original de la denuncia será entregado al destinatario por dicho funcionario y las copias serán destinadas para el Departamento Nacional del Trabajo y para el denunciante de la convención.
2. Formulada así la denuncia de la convención colectiva ésta continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención”.

**Artículo 15:** Quedan suspendidas todas las disposiciones contrarias al presente Decreto.

**Artículo 16:** Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

TENIENTE GENERAL GUSTAVO ROJAS PINILLA

NOTA: Los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11 y 12 quedaron derogados por el Artículo 11 del Decreto 0204 de 1957 (por el cual se dictan normas sobre fuero sindical).

## **Decreto 0180 de 1956** (por el cual se estimula la implantación en el país del subsidio familiar)

**Artículo 1º:** El subsidio familiar, establecido o que establezcan las entidades, empresas o patronos del país, bien oficiales o particulares, no es salario ni se computará como factor del salario en ningún caso.

**Artículo 2º:** Las cajas de subsidio familiar, oficiales y privadas, estarán exentas del impuesto nacional sobre cheques destinados al pago de los subsidios familiares.

**Artículo 3º:** El subsidio familiar es inembargable, salvo en juicios de alimentos instaurados por aquellos a quienes se deban por la Ley. Tampoco podrá compensarse, deducirse ni retenerse en ningún caso.

**Artículo 4º:** Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

TENIENTE GENERAL GUSTAVO ROJAS PINILLA

## **Decreto 0753 de 1956** **(por el cual se sustituye el Artículo 430** **del Código Sustantivo del Trabajo)**

**Artículo 1º:** El Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Prohibición de huelga en los servicios públicos.

De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos.

Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a. Las que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público;
- b. Las de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c. Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d. Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- e. Las de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f. Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g. La de explotación, elaboración y distribución de sal;
- h. Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno;
- i. Cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. EL Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado”.

**Artículo 2º:** Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

TENIENTE GENERAL GUSTAVO ROJAS PINILLA

## **Ley 141 de 1961** **(por la cual se adopta una legislación** **de emergencia y se dictan otras disposiciones)**

**Artículo 1º:** Adóptense como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del Artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de

julio de 1958, en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

**Artículo 2º:** Esta Ley regirá desde su sanción.

ALBERTO LLERAS CAMARGO

## **Ley 171 de 1961** **(por la cual se reforma la Ley 77 de 1959** **y se dictan otras disposiciones)**

**Artículo 1º:** Los aumentos previstos en el Artículo 1º de la Ley 77 de 1959 se aplicarán también a las pensiones inferiores a mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375) mensuales, causadas con posterioridad a la sanción de la misma, cuando el año utilizado como base para la liquidación de la respectiva pensión sea alguno de los contemplados en la tabla de aumentos.

**Artículo 2º:** Para aplicar la mencionada tabla de aumentos se procederá así:

- a. Se buscará la pensión que habría correspondido, de conformidad con las normas legales, convencionales, reglamentaria o voluntarias vigentes en el momento en que se causó el derecho, sin tomar en cuenta las que limitaban su monto, tales como los artículos 17 de la Ley de 1945; 4º y 9º de la Ley 53 del mismo año; 260 y 279 del Código Sustantivo del Trabajo;
- b. Si el resultado fuere inferior a mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375) mensuales, se le sumarán las cuotas de aumento que en la tabla correspondan al respectivo año de base, sin sobrepasar dicho límite; si fuere superior, la pensión reajustada quedará en mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375);
- c. Para los efectos de la operación indicada en el numeral anterior, se tendrá como año de base el año calendario en que se haya empezado a devengar el salario fijo que haya servido de base para liquidar la pensión, o el más antiguo entre los años calendarios que hayan servido para obtener el respectivo promedio de base;
- d. Cuando la pensión haya sido o sea revisada y modificada por razón de servicios posteriores a su primitiva liquidación, se tomará como año de base aquel cuya remuneración promedio haya servido para la nueva liquidación.

*Parágrafo 1º:* Las pensiones que hayan sido aumentadas con aplicación de los artículos 3º, 4º y 8º de la Ley 77 de 1959, serán reajustadas nuevamente por el procedimiento indicado en el presente Artículo, sin sobrepasar el límite de mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375).

*Parágrafo 2º:* Cuando el sueldo o promedio de base corresponda a servicios oficiales en el exterior, remunerados en dólares, en vez de aquel sueldo o promedio se tomarán como base para la nueva liquidación, el sueldo o promedio que en el mismo lapso se habría

devengado dentro del país en un empleo equivalente, según el escalafón oficial, si esto resultare más favorable al pensionado.

La misma regla se aplicará a las pensiones oficiales que en el futuro se causen a favor de los funcionarios a que se refiere el inciso anterior, cuando sea pertinente.

**Artículo 3º:**

1. Las demás pensiones oficiales, semioficiales y particulares, inferiores a mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375) mensuales, cuyo monto haya sido afectado por los límites señalados en los artículos 17 de la Ley 6 de 1945; 4º y 9º de la Ley 53 del mismo año, 260 y 279 del Código Sustantivo del Trabajo, serán reliquidadas con prescindencia de tales límites. Si el resultado de su reliquidación excediere de mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375) mensuales, la pensión reajustada quedará en mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375).
2. Elévese a mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375) el límite máximo señalado en los artículos 17 de la Ley 6 de 1945, y 4º y 9º de la Ley 53 del mismo año.

**Artículo 4º:** Al pensionado por servicios a una o más entidades de derecho público, que haya sido o sea reincorporado a cargos oficiales y haya permanecido o permanezca en ellos por tres (3) años o más, continuos o discontinuos, le será revisada su pensión a partir de la fecha en que quede nuevamente fuera del servicio, con base en el sueldo promedio de los tres (3) últimos años de servicios.

La misma regla se aplicará al jubilado por una empresa particular, que haya sido o sea reincorporado por esta a su servicio o al de sus filiales y subsidiarias por el mínimo de tiempo indicado.

*Parágrafo:* Cuando la reincorporación del pensionado por tres (3) años o más y su nuevo retiro hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, la pensión revisada sólo se causará a partir de dicha vigencia.

**Artículo 5º:** Las pensiones oficiales que se causen a partir de la presente Ley se liquidarán con base en el promedio de lo devengado en el último año, por cargo desempeñado en propiedad, o sobre el promedio de lo devengado en los tres (3) últimos años, a opción del trabajador.

**Artículo 6º:** Elévese a tres mil pesos (\$3.000) mensuales el límite máximo fijado en los artículos 260 y 279 del Código Sustantivo del Trabajo para las correspondientes pensiones que se causen con posterioridad a la sanción de la presente Ley.

**Artículo 7º:** Ninguna pensión de jubilación o invalidez podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del respectivo salario mínimo regional. Tan pronto como su monto quede por debajo de este límite, la pensión deberá ser reajustada, de oficio o a solicitud del interesado por la persona o la entidad obligada al pago.

**Artículo 8º:** El trabajador que sin justa causa sea despedido del servicio de una empresa de capital no inferior a ochocientos mil pesos (\$800.000) después de haber laborado para la misma para sus sucursales o subsidiarias durante más de diez (10) años, y menos de quince (15) años, continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la presente Ley, tendrá derecho a que la empresa lo pensione desde la fecha de su despido, si para

entonces tiene cumplidos sesenta (60) años de edad, o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.

Si el retiro se produce por despido sin justa causa, después de quince (15) años de dichos servicios, la pensión principiará a pagarse cuando el trabajador despedido cumpla cincuenta (50) años de edad, o desde la fecha de despido si ya los hubiera cumplido. Si después del mismo tiempo de trabajo el trabajador se retira voluntariamente, tendrá derecho a la pensión, pero sólo cuando cumpla sesenta (60) años de edad.

La cuantía de la pensión será directamente proporcional al tiempo de servicios respecto de la que le habría correspondido al trabajador en caso de reunir todos los requisitos necesarios para gozar de la pensión plena establecida en el Artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, y se liquidará con base en el promedio de los salarios devengados en el último año de servicios.

En todos los demás aspectos de la pensión aquí prevista se regirá por las normas legales de la pensión vitalicia de jubilación.

*Parágrafo:* Lo dispuesto en este Artículo se aplicará también a los trabajadores ligados por contrato de trabajo con la administración pública o con los establecimientos públicos descentralizados, en los mismos casos allí previstos y con referencia a la respectiva pensión plena de jubilación oficial.

**Artículo 9°:** Los valores lícitamente recibidos por el titular de la pensión como anticipos y pagos definitivos de cesantía o préstamos autorizados sobre la misma, podrán ser deducidos del monto de la pensión en cuotas hasta del cinco por ciento (5%) de cada mensualidad que no exceda de quinientos pesos (\$500), o hasta del diez por ciento (10%) si excede de quinientos pesos (\$500) sin pasar de mil pesos (\$1.000), o hasta del veinte por ciento (20%) cuando el valor de la pensión mensual pase de mil pesos (\$1.000). Con todo, cuando la jubilación ocurra después de un tiempo de servicio mayor de veinte (20) años, el trabajador recibirá, además de la pensión, la cesantía que corresponda al tiempo excedente.

**Artículo 10°:** Los pensionados de que trata la presente Ley tendrán derecho a los mismos derechos médicos, farmacéuticos, quirúrgicos y hospitalarios que corresponden a los empleados en actividad. Para efectos de los pensionados oficiales aportarán un cincuenta por ciento (50%) mensual de la pensión a la respectiva entidad de previsión social; y los pensionados particulares estar sujetos a la cotización del seguro social de enfermedad con base en la pensión.

*Parágrafo:* El Decreto Reglamentario de la presente Ley proveerá la manera de prestar los servicios médicos reconocidos en este Artículo, en aquellos casos en que la pensión sea recibida directamente de una entidad administrativa distinta de las cajas de previsión.

**Artículo 11:** Los gastos de sepelio de los pensionados a que se refiere la presente Ley serán sufragados o reembolsados por la respectiva entidad, organismo o empresa, hasta el equivalente de dos (2) mensualidades de la pensión, sin pasar de quinientos mil pesos (\$500.000).

*Parágrafo:* El Artículo anterior no cobija al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales.

**Artículo 12:**

1. Fallecido un empleado jubilado o con derecho a jubilación, su cónyuge y sus hijos menores de dieciocho (18) años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir entre todos, según las reglas del Artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión durante los dos (2) años subsiguientes.
2. A falta de cónyuge e hijos tienen derecho a esta pensión los padres o hermanos inválidos y las hermanas solteras del fallecido, siempre que no disfruten de medios suficientes para su subsistencia y hayan dependido exclusivamente del jubilado.

**Artículo 13:** Toda empresa privada cuyo capital no sea inferior a ochocientos mil pesos (\$800.000) deberá contratar con una compañía de seguros, a satisfacción del Ministerio de Trabajo, el cumplimiento de las obligaciones actuales o eventuales que la afecta en materia de pensiones, u otorgar caución real o bancaria por el monto, en las condiciones y dentro del plazo que el Ministerio le señale, para responder de tales obligaciones.

**Artículo 14:** Deróguense los artículos 261, 262, 267 del Código Sustantivo del Trabajo, 2º, 3º y 4º de la Ley 77 de 1959.

Quedan modificados en los términos de esta Ley los artículos 260, 266, 275, 279 del mismo Código, 1º, 6º, y 8º de la Ley 77 de 1959, y 3º de la Ley 65 de 1946.

**Artículo 15:** Esta Ley regirá desde el día 1º del mes siguiente al de su promulgación salvo en lo relacionado con los aumentos de las pensiones que afecten la Caja Nacional de Previsión, que sólo regirán desde que el Estado apropie las partidas correspondientes a tales aumentos, y en todo caso, desde el 1º de enero de 1963. Desde esta última fecha, regirán igualmente los aumentos que afecten a los departamentos y municipios.

ALBERTO LLERAS CAMARGO

## **Decreto Legislativo 2351 de 1965 (por el cual hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo)**

**Artículo 1º:** Representantes del patrono.

Son representantes del patrono y como tales lo obligan frente a sus trabajadores además de quienes tienen ese carácter según la Ley, la convención o el reglamento de trabajo, las siguientes personas:

- a. Las que ejerzan funciones de dirección o administración, tales como directores, gerentes, administradores, síndicos o liquidadores, mayordomos y capitanes de barco, y quienes ejercitan actos de representación con la aquiescencia expresa o tácita del patrono;
- b. Los intermediarios.

**Artículo 2º:** Representantes ante las autoridades.

1. Los patronos que tengan sucursales o agencias dependientes de su establecimiento en otros Municipios distintos del domicilio principal, deben constituir públicamente en cada uno de ellos un apoderado, con la facultad de representarlos en juicios o controversias relacionados con los contratos de trabajo que se hayan ejecutado o deban ejecutarse el respectivo Municipio.
2. A falta de tal apoderado, se tendrán como hechas al patrono las notificaciones administrativas o judiciales que se hagan a quien dirija la correspondiente agencia o sucursal; y éste será solidariamente responsable cuando omita darle al patrono aviso oportuno de tales notificaciones.

**Artículo 3º:** Contratistas independientes.

1. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.
2. El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aun en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.

**Artículo 4º:** Subrogado por el Artículo 3º de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres (3) años, pero es renovable indefinidamente.

1. Si antes de la fecha del vencimiento del término estipulado, ninguna de las partes avisare por escrito a la otra su determinación de no prorrogar el contrato, con una antelación no inferior a treinta (30) días, éste se entenderá renovado por un período igual al inicialmente pactado, y así sucesivamente.
2. No obstante, si el término fijo es inferior a un (1) año, únicamente podrá prorrogarse sucesivamente el contrato hasta por tres (3) períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no podrá ser inferior a un (1) año, y así sucesivamente.

*Parágrafo:* En los contratos a término fijo inferior a un (1) año, los trabajadores tendrán derecho al pago de vacaciones y prima de servicios en proporción al tiempo laborado cualquiera que éste sea”.

**Artículo 5º:** Duración indefinida.

1. El contrato de trabajo no estipulado a término fijo, o cuya duración no esté determinada por la de la obra, o la naturaleza de la labor contratada, o no se refiera a un trabajo ocasional o transitorio, será contrato a término indefinido.
2. El contrato a término indefinido tendrá vigencia mientras subsistan las causas que le dieron origen, y la materia del trabajo. Con todo, el trabajador podrá darlo por terminado mediante aviso escrito con antelación no inferior a treinta (30) días, para que el patrono lo reemplace. En caso de no dar aviso oportunamente o de cumplirlo sólo parcialmente, se aplicará lo dispuesto en el Artículo 8º numeral 7 para todo el tiempo, o para el lapso dejado de cumplir.

**Artículo 6º:** Modificado por el Artículo 5º de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. El contrato de trabajo termina:
  - a. Por muerte del trabajador;
  - b. Por mutuo consentimiento;
  - c. Por expiración del plazo fijo pactado;
  - d. Por terminación de la obra o labor contratada;
  - e. Por liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento;
  - f. Por suspensión de actividades por parte del empleador durante más de ciento veinte (120) días;
  - g. Por sentencia ejecutoriada;
  - h. Por decisión unilateral en los casos de los artículos 7º del Decreto Ley 2351 de 1965 y 6º de esta Ley; e
  - i. Por no regresar el trabajador a su empleo, al desaparecer las causas de la suspensión del contrato.
2. En los casos contemplados en los literales e y f de este Artículo, el empleador deberá solicitar el correspondiente permiso al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e informar por escrito a sus trabajadores de este hecho. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social resolverá lo relacionado con el permiso en un plazo de dos (2) meses. El cumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.

**Artículo 7º:** Terminación del contrato por justa causa.

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

- a. Por parte del patrono:
  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 o 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 a 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 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 inejecución, 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 renuencia 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 (180) días.
  16. 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.
  17. 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.
- b. Por parte del trabajador:
1. El haber sufrido engaño por parte del patrono, respecto de las condiciones de trabajo.

2. Todo acto de violencia, malos tratamientos o amenazas graves inferidas por el patrono contra el trabajador o los miembros de su familia, dentro o fuera del servicio, o inferidas dentro del servicio por los parientes, representantes o dependientes del patrono con el consentimiento o la tolerancia de éste.
3. Cualquier acto del patrono o de sus representantes que induzca al trabajador a cometer un acto ilícito o contrario a sus convicciones políticas o religiosas.
4. Todas las circunstancias que el trabajador no pueda prever al celebrar el contrato, y que pongan en peligro su seguridad o su salud, y que el patrono no se allane a modificar.
5. Todo perjuicio causado maliciosamente por el patrono al trabajador en la prestación del servicio.
6. El incumplimiento sistemático sin razones válidas por parte del patrono, de sus obligaciones convencionales o legales.
7. La exigencia del patrono, sin razones válidas, de la prestación de un servicio distinto o en lugares diversos de aquel para el cual se le contrató.
8. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones que incumben al patrono, de acuerdo con los artículos 57 y 59 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.

*Parágrafo:* La parte que termina unilateralmente el contrato de trabajo debe manifestar a la otra, en el momento de la extinción, la causal o motivo de esta determinación. Posteriormente no pueden alegarse validamente causales o motivos distintos.

**Artículo 8º:** Modificado por el Artículo 6º de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.
2. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la Ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan.
3. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.
4. En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así:
  - a. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicios no mayor de un (1) año;
  - b. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y

- cinco (45) básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción;
- c. Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción; y
  - d. Si el trabajador tuviere diez (10) o más años de servicio continuo se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

*Parágrafo transitorio:* Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, tuvieren diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el ordinal 5º del Artículo 8º del Decreto Ley 2351 de 1965, salvo que el trabajador manifieste su voluntad de acogerse al nuevo régimen.

5. Si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato, sin justa causa comprobada, deberá pagar al empleador una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario. El empleador podrá descontar el monto de esta indemnización de lo que le adeude al trabajador por prestaciones sociales. En caso de efectuar el descuento depositará ante el Juez el valor correspondiente mientras la Justicia decida.
6. No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este Artículo, si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.

**Artículo 9º:** Prohibición especial a los patronos.

Es prohibido al patrono el cierre intempestivo de su empresa. Si lo hiciere, además de incurrir en las sanciones legales, deberá pagarles a los trabajadores los salarios, prestaciones e indemnizaciones por el lapso que dure cerrada la empresa. Así mismo cuando se compruebe que el patrono en forma ilegal ha retenido o disminuido colectivamente los salarios de los trabajadores, la cesación de actividades de éstos será imputable a aquél y dará derecho a los trabajadores para reclamar los salarios correspondientes al tiempo de suspensión de labores, patrono el cierre intempestivo de su empresa. Si no hiciere, además de incurrir en las sanciones legales, deberá pagarles a los trabajadores los salarios, prestaciones e indemnizaciones por el lapso que dure cerrada la empresa. Así mismo, cuando se compruebe que el patrono en forma ilegal ha retenido o disminuido colectivamente los salarios de los trabajadores, la cesación de actividades de éstos será imputable a aquél y dará derecho a los trabajadores para reclamar los salarios correspondientes al tiempo de suspensión de labores.

**Artículo 10º:** Procedimiento para sanciones.

Antes de aplicarse una sanción disciplinaria, el patrono debe dar oportunidad de ser oídos tanto al trabajador inculpado como a dos representantes del sindicato a que este pertenezca no producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.

**Artículo 11:** Modificado por el Artículo 36 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Los créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, las cesantías y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales pertenecen a la primera clase que establece el Artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todo los demás.

El Juez Civil que conozca del proceso de concurso de acreedores o de quiebra dispondrá el pago privilegiado y pronto de los créditos a los trabajadores afectados por la quiebra o insolvencia del {empleador}.

Cuando la quiebra imponga el despido de trabajadores, los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones se tendrán como gastos pagaderos con preferencia sobre los demás créditos.

Los créditos laborales podrán demostrarse por cualquier medio de prueba autorizado por la Ley y, cuando fuera necesario, producidos extrajuicio con intervención del Juez Laboral o del Inspector de Trabajo competentes.

*Parágrafo:* En los procesos de quiebra o concordato los trabajadores podrán hacer valer sus derechos por sí mismos o por intermedio del sindicato, federación o confederación a que pertenezcan, siempre de conformidad con las leyes vigentes”.

**Artículo 12:** Modificado por el Artículo 29 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del cien por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tengan derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.
2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado sólo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior.
3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el Artículo 20, literal c de esta Ley.

**Artículo 13:** Modificado por el Artículo 31 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado, sin perjuicio de la retribución en dinero prevista en el Artículo 180 del Código Sustantivo del Trabajo.

En el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el Artículo 20, literal c de esta Ley, el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio remunerado cuando labore en domingo”.

**Artículo 14:** Compensación en dinero de las vacaciones.

1. Es prohibido compensar en dinero las vacaciones. Sin embargo, el Ministerio del trabajo podrá autorizar que se pague en dinero hasta la mitad de éstas en casos especiales de perjuicio para la Economía Nacional o la industria.

2. Numeral modificado por el Artículo 27 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:

“Cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año, siempre que este exceda de tres (3) meses”.

3. Para la compensación en dinero de las violaciones, en el caso de los numerales anteriores, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.

**Artículo 15:** Modificado por el Artículo 32 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. Se entiende como una sola empresa, toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona natural o jurídica, que correspondan a actividades similares, conexas o complementarias y que tengan trabajadores a su servicio.
2. En el caso de las personas jurídicas existirá unidad de empresa entre la principal y las filiales o subsidiarias en que aquella predomine económicamente, cuando, además, todas cumplan actividades similares, conexas o complementarias; pero los salarios y prestaciones extralegales que rijan en la principal al momento de declararse la unidad de empresa solamente se aplicarán en las filiales o subsidiarias cuando así lo estipule la respectiva convención colectiva de trabajo, o cuando la filial o subsidiaria esté localizada en una zona de condiciones económicas similares a las de la principal, a juicio del Ministerio o del Juez del Trabajo.
3. No obstante lo anterior, cuando una empresa establezca una nueva unidad de producción, planta o factoría para desarrollar actividades similares, conexas o complementarias del objeto social de las mismas, en función de fines tales como la descentralización industrial, las explotaciones, el interés social o la rehabilitación de una región deprimida, sólo podrá declararse la unidad de empresa entre aquellas y estas después de un plazo de gracia de diez (10) años de funcionamiento de las mismas. Para gozar de este beneficio el empleador requiere concepto previo y favorable del Ministerio de Desarrollo Económico.
4. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de oficio o a solicitud de parte y previa investigación administrativa del caso, podrá declarar la unidad de empresa de que trata el presente Artículo, para lograr el cumplimiento de las leyes sociales. También podrá ser declarada judicialmente.

**Artículo 16:** Reinstalación en el empleo.

1. Al terminar el período de incapacidad temporal, los patronos están obligados:
  - a. A reinstalar a los trabajadores en los cargos que desempeñaban si recuperan su capacidad de trabajo. La existencia de una incapacidad parcial no será obstáculo para la reinstalación, si los dictámenes médicos determinan que el trabajador puede continuar desempeñando el trabajo;

- b. A proporcionar a los trabajadores incapacitados parcialmente un trabajo compatible con sus aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios.
2. El incumplimiento de estas disposiciones se considerará como un despido injustificado.

**Artículo 17:** Salario base para la liquidación de la cesantía.

1. Para liquidar el auxilio de cesantía se toma como base el último salario mensual devengado por el trabajador, siempre que no haya tenido variación en los tres (3) últimos meses. En el caso contrario y en el de los salarios variables, se tomará como base el promedio de lo devengado en el último año de servicios o en todo el tiempo servido si fuere menor de un (1) año.
2. Para el tiempo de servicios anterior al 31 de diciembre de 1962 se aplicarán las normas vigentes hasta esta fecha.

**Artículo 18:** Financiación de vivienda.

1. Los trabajadores individualmente, podrán exigir el pago parcial de su auxilio de cesantía para la adquisición, construcción, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda, siempre que dicho pago se efectúe por un valor no mayor del requerido para tales efectos.
2. Los patronos pueden hacer préstamos a sus trabajadores sobre el auxilio de cesantía para los mismos fines.
3. Los préstamos, anticipos y pagos a que se refieren los numerales anteriores, deben ser aprobados por el respectivo inspector del trabajo, o, en su defecto, por el Alcalde Municipal, previa demostración de que van a ser dedicados a los fines indicados en dichos numerales.
4. Los patronos podrán realizar planes de vivienda, directamente o contratándolos con entidades oficiales, semioficiales o privadas, en beneficio de los trabajadores beneficiarios. En este caso, se requerirá el consentimiento de éstos y la aprobación previa del Ministerio de Trabajo.
5. Los trabajadores, podrán, igualmente, exigir el pago parcial de sus auxilios de cesantía para realizar planes de vivienda que deberán ser contratados con entidades oficiales, semioficiales o privadas, previa aprobación del Ministerio de Trabajo.
6. Aprobado el plan general de vivienda a que se refieren los numerales 4º y 5º de este Artículo, no se requerirá nueva autorización para cada préstamo, pago o liquidación parciales.

**Artículo 19:** Modificado por el Artículo 11 de la Ley 11 de 1984. El nuevo texto es el siguiente:

“El auxilio de cesantía en caso de muerte del trabajador no excluye el seguro de vida obligatorio y cuando aquél no exceda del equivalente a cincuenta (50) veces el salario mínimo mensual más alto, se pagara directamente por el {empleador} de acuerdo con el procedimiento establecido en el Artículo 212 del Código Sustantivo del Trabajo”.

**Artículo 20:** Concurrencia de jubilación y cesantía.

La pensión de jubilación y el auxilio de cesantía son compatibles. En consecuencia, el derecho a disfrutar de la pensión de jubilación, cuando se cumplan los requisitos para la prestación, no excluye el derecho del trabajador a que se le pague el auxilio de cesantía por el tiempo servido.

**Artículo 21:** Modificado por el Artículo 36 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Los créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales pertenecen a la primera clase que establece el Artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los demás.

El Juez Civil que conozca del proceso de concurso de acreedores o de quiebra dispondrá el pago privilegiado y pronto de los créditos a los trabajadores afectados por la quiebra o insolvencia del {empleador}.

Cuando la quiebra imponga el despido de trabajadores, los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones se tendrán como gastos pagaderos con preferencia sobre los demás créditos.

Los créditos laborales podrán demostrar por cualesquier medio de prueba autorizado por la Ley y, cuando fuera necesario, producidos extrajudicialmente con intervención del Juez Laboral o de Inspector de Trabajo competentes.

*Parágrafo:* En los procesos de quiebra o concordato los trabajadores podrán hacer valer sus derechos por sí mismos o por intermedio del sindicato, federación o confederación a que pertenezcan, siempre de conformidad con las leyes vigentes”.

**Artículo 22:** Modificado por el Artículo 13 de la Ley 11 de 1984. El nuevo texto es el siguiente:

“Los patronos obligados al pago del seguro de vida de sus trabajadores, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, mientras el Instituto de los Seguros Sociales asume este riesgo, pagarán por este concepto a los beneficiarios del asegurado:

- a. Un (1) mes de salario por cada año de servicios, continuos o discontinuos, liquidado en la misma forma que el auxilio de cesantía, sin que el valor del seguro sea inferior a doce (12) meses del salario, ni exceda de cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto;
- b. Si la muerte del trabajador ocurre por causa de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, el valor del seguro será el doble de lo previsto en el literal anterior, pero sin exceder de doscientas (200) veces el salario mínimo mensual más alto”.

**Artículo 23:** Retención de cuotas sindicales.

1. Toda asociación sindical de trabajadores tiene derecho a solicitar con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, que los patronos respectivos deduzcan de los salarios de los trabajadores afiliados y pongan a la disposición del sindicato el valor de las cuotas ordinarias o extraordinarias con que aquellos deben contribuir. La retención de las cuotas extraordinarias requiere copia autenticada del acta de la asamblea sindical en que fueren aprobadas. Para la retención de las cuotas

ordinarias bastará que el secretario y el fiscal del sindicato comuniquen certificadamente al patrono su valor y la nómina de sus afiliados.

2. Cesará la retención de cuotas sindicales a un trabajador a partir del momento en que aquél, o el sindicato, comunique por escrito al patrono el hecho de la renuncia o expulsión, quedando a salvo el derecho del sindicato en caso de información falsa del trabajador.
3. Previa comunicación escrita y firmada por el presidente, el fiscal y el tesorero del sindicato, el patrono deberá retener y entregar las cuotas federales y confederales que el sindicato esté obligado a pagar a los organismos de segundo y tercer grado a que dicho sindicato esté afiliado.

**Artículo 24:** Modificado por el Artículo 12 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:

“Están amparados por el fuero sindical:

- a. Los fundadores de un sindicato, desde el día de su constitución hasta dos (2) meses después de la inscripción en el registro sindical, sin exceder de seis (6) meses;
- b. Los trabajadores que, con anterioridad a la inscripción en el registro sindical, ingresen al sindicato, para quienes el amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores;
- c. Los miembros de la Junta Directiva y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación de sindicatos, sin pasar de cinco principales y cinco suplentes, y los miembros de los comités seccionales, sin pasar de un principal y un suplente. Este amparo se hará efectivo por el tiempo que dure el mandato y seis (6) meses más;
- d. Dos de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos, que designen los sindicatos, las federaciones o confederaciones sindicales, por el mismo período de la Junta Directiva y por seis (6) meses más, sin que pueda existir en una empresa más de una comisión estatutaria de reclamos. Esta comisión será designada por la organización sindical que agrupe el mayor número de trabajadores.

*Parágrafo 1º:* Gozan de la garantía del fuero sindical, en los términos de este Artículo, los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.

*Parágrafo 2º:* Para todos los efectos legales y procesales la calidad del fuero sindical se demuestra con la copia del certificado de inscripción de la Junta Directiva y/o Comité Ejecutivo, o con la copia de la comunicación al empleador”.

**Artículo 25:** Protección en conflictos colectivos.

Los trabajadores que hubieren presentado al patrón un pliego de peticiones no podrán ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto.

**Artículo 26:** Representación sindical.

1. Cuando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la

contratación colectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa.

**Artículo 27:** Iniciación de conversaciones.

1. El patrono o el representante, están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quien se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al patrono dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego.
2. El patrono que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado, será sancionado por las autoridades del trabajo con multas sucesivas de dos mil pesos (\$2.000) a cinco mil pesos (\$5.000) por cada día de mora, a favor del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales. Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho Instituto.

**Artículo 28:** Modificado por el Artículo 60 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en esta etapa de arreglo directo durarán veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales.

*Parágrafo 1º:* Si al término de la etapa de arreglo directo persistieren diferencias sobre alguno o algunos de los puntos del pliego, las partes suscribirán un acta final que registre los acuerdos y dejarán las constancias expresas sobre las diferencias que subsistan.

*Parágrafo 2º:* Durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado.

**Artículo 29:** Derogado por Artículo 116 de la Ley 50 de 1990.

**Artículo 30:** Derogado por el Artículo 116 de la Ley 50 de 1990.

**Artículo 31:** Modificado por el Artículo 9º de la Ley 39 de 1985. El nuevo texto es el siguiente: “Decisión de los trabajadores.

1. Terminadas las tapas de arreglo directo y de conciliación de las partes, sin que hubiere logrado un arreglo directo y de conciliación de las partes, sin que se hubiere logrado un arreglo del conflicto, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de la huelga o por solicitar al Ministerio de Trabajo que el diferendo se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento Obligatorio.
2. La huelga o la solicitud del arbitramento serán decididas en votación secreta, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o por la Asamblea General del sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores.

Antes de celebrarse la asamblea, se dará aviso a las autoridades del trabajo para que éstas puedan, presenciar y comprobar su desarrollo”.

**Artículo 32:** Modificado por el Artículo 62 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. La cesación colectiva del trabajo, cuando los trabajadores optaren por la huelga, sólo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.
2. Durante el desarrollo de la huelga, la mayoría de los trabajadores de la empresa o la asamblea general del sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.
3. Dentro del término señalado en este Artículo las partes si así lo acordaren, podrán adelantar negociaciones directamente o con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Artículo 33:** Modificado por el Artículo 63 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.
2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.
3. Numeral modificado por el Artículo 18 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:

“Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de éstos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido”.

4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá ordenar que el diferendo se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, en cuyo caso los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles.

**Artículo 34:** Procedencia del arbitramento.

1. Serán sometidos a arbitramento obligatorio:

- a. Los conflictos colectivos del trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación;
  - b. Los conflictos colectivos del trabajo en que los trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el Artículo 31 de este Decreto.
2. Los conflictos colectivos en otras empresas podrán ser sometidos a arbitramento voluntario por acuerdo de las partes.

**Artículo 35:** Modificado por los artículos 1º y 2º del Decreto 2459 de 1965. El nuevo texto es el siguiente: Lista de árbitros.

1. Cada dos (2) años a partir de la vigencia de esta Ley, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a solicitud del Ministerio de Trabajo formará una lista de ciento ochenta (180) personas, mayores de edad, ciudadanos colombianos, abogados titulados, expertos en Derecho Laboral o conocedores de las cuestiones económicas y sociales, altamente calificados y de reconocida honorabilidad que constituirá la lista de árbitros de entre los cuales se escogerán los integrantes de los tribunales de arbitramento obligatorio, en la forma que en el Artículo siguiente se indica.
2. La lista de árbitros se formará para períodos de dos (2) años, y para formación la Sala Laboral de la Corte deberá incluir a personas que, reuniendo las calidades requeridas, residan en los distintos departamentos del país.
3. Mientras la Sala Laboral de la Corte prepara la lista de árbitros a que se refiere este Artículo, ella será elaborada provisionalmente por el Gobierno.

**Artículo 36:** Constitución de los Tribunales de Arbitramento.

El Tribunal de Arbitramento Obligatorio en los conflictos colectivos que deban decidirse por este medio, se compondrá de tres miembros, designados así: uno por cada una de las partes y un tercero por el Ministerio del Trabajo, escogidos de la lista a que se refiere el Artículo anterior. Ninguna persona podrá actuar como árbitro más de tres (3) veces en un mismo año.

**Artículo 37:** Aplicación de la convención.

Las convenciones colectivas entre patronos y sindicatos cuyo número de afiliados no exceda de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, solamente son aplicables a los miembros del sindicato que las haya celebrado, y a quienes adhieran a ellas o ingresen posteriormente al sindicato.

**Artículo 38:** Extensión a terceros.

1. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, las normas de la convención se extienden a todos los trabajadores de la misma, sean o no sindicalizados.
2. Lo dispuesto en este Artículo se aplica también cuando el número de afiliados al sindicato llegare a exceder del límite indicado, con posterioridad a la firma de la convención.

**Artículo 39:** Cuota por beneficio convencional: Modificado por el Artículo 68 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Los trabajadores no sindicalizados, por el hecho de beneficiarse de la convención colectiva, deberán pagar al sindicato, durante su vigencia, una suma igual a la cuota ordinaria con que contribuyen los afiliados al sindicato”.

**Artículo 40:** Modificado por el Artículo 67 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente: “Protección en caso de despidos colectivos.

1. Cuando algún empleador considere que necesita hacer despidos colectivos de trabajadores, o terminar labores, parcial o totalmente, por causas distintas a las previstas en los artículos 5º, ordinal 1º, literal d de esta Ley y 7º del Decreto Ley 2351 de 1965, deberá solicitar autorización previa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social explicando los motivos y acompañando las correspondientes justificaciones, si fuere el caso. Igualmente deberá comunicar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores de tal solicitud.
2. Igual autorización se requerirá cuando el empleador por razones técnicas o económicas u otras independientes de su voluntad necesite suspender actividades hasta por ciento veinte (120) días. En los casos de suspensión de los contratos de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito, el empleador debe dar inmediato aviso al Inspector de Trabajo del lugar o en su defecto a la primera autoridad política, a fin de que se compruebe esa circunstancia.
3. La autorización de que trata el numeral 1º de este Artículo podrá concederse en los casos en que el empleador se vea afectado por hechos tales como la necesidad de adecuarse a la modernización de procesos, equipos y sistemas de trabajo que tengan por objeto incrementar la productividad o calidad de sus productos; la supresión de procesos, equipos o sistemas de trabajo y unidades de producción; o cuando éstos sean obsoletos o ineficientes, o que hayan arrojado pérdidas sistemáticas, o los coloquen en desventaja desde el punto de vista competitivo con empresas o productos similares que se comercialicen en el país o con los que deba competir en el exterior; o cuando se encuentre en una situación financiera que lo coloque en peligro de entrar en estado de cesación de pagos, o que de hecho así haya ocurrido; o por razones de carácter técnico o económico como la falta de materias primas u otras causas que se puedan asimilar en cuanto a sus efectos; y en general los que tengan como causa la consecución de objetivos similares a los mencionados.
4. La solicitud respectiva deberá ir acompañada de los medios de prueba de carácter financiero, contable, técnico, comercial, administrativo, según el caso, que acrediten debidamente la misma.
5. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no podrá calificar un despido como colectivo sino cuando el mismo afecte en un período de seis (6) meses a un número de trabajadores equivalente al treinta por ciento (30%) del total de los vinculados con contrato de trabajo al empleador, en aquellas empresas que tengan un número superior a diez (10) e inferior a cincuenta (50); al veinte por ciento (20%) en las que tengan un número de trabajadores superior a cincuenta (50) e inferior a cien (100); al quince por ciento (15%) en las que tengan un número de trabajadores superior

- a cien (100) e inferior a doscientos (200); al nueve por ciento (9%) en las que tengan un número de trabajadores superior a doscientos (200) e inferior a quinientos (500); al siete por ciento (7%) en las que tengan un número de trabajadores superior a quinientos (500) e inferior a mil (1.000) y, al cinco por ciento (5%) en las empresas que tengan un total de trabajadores superior a mil (1.000).
6. No producirá ningún efecto el despido colectivo de trabajadores o la suspensión temporal de los contratos de trabajo, sin la previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, caso en el cual se dará aplicación al Artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo.
  7. Cuando un empleador o empresa obtenga autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cierre definitivo, total o parcial, de su empresa, o para efectuar un despido colectivo, deberá pagar a los trabajadores afectados con la medida, la indemnización legal que le habría correspondido al trabajador si el despido se hubiera producido sin justa causa legal. Si la empresa o el empleador tiene un patrimonio líquido gravable inferior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales, el monto de la indemnización será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la antes mencionada.
  8. En las actuaciones administrativas originadas por las solicitudes de que trata este Artículo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá pronunciarse en un término de dos (2) meses. El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.

**Artículo 41:** Atribuciones y sanciones.

1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los patronos, trabajadores y directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos, entrar sin previo aviso y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa y en toda oficina o reunión sindical, con el mismo fin, y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos cuando lo crean conveniente, para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellas. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los Jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.
2. Numeral modificado por el Artículo 97 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de Policía para todo lo relacionado

con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

3. Las resoluciones de multa que impongan los funcionarios del Ministerio de Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los Jueces del Trabajo, conforme al procedimiento especial de que trata el Capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo”.

**Artículo 42:** Este Decreto rige desde la fecha de su expedición, y suspende las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y de las leyes especiales que le sean contrarias y los párrafos 1º y 2º de la Ley 102 de 1958.

GUILLERMO LEÓN VALENCIA

## **Decreto 3041 de 1966 (por el cual se aprueba el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte)**

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confieren el numeral 2º del Artículo 9º de la Ley 90 de 1946, el Artículo 5º del Decreto Legislativo 1695 de 1960, y el Artículo 7º del Acuerdo del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales No. 150 de 1963, aprobado por el Decreto 0183 de 1964.

**Decreta:**

**Artículo 1º:** Apruébese el Reglamento General del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, expedido por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales mediante el Acuerdo No. 224 de 1966, que a la letra dice:

### **“Consejo Directivo del ICSS”**

#### **ACUERDO NO. 224 DE 1966 por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte.**

El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, en uso de las facultades que le confieren el numeral 2º del Artículo 9º de la Ley 90 de 1946 y el Artículo 5º del Decreto Legislativo 1695 de 1960,

**Acuerda:**

Expídase el siguiente Reglamento General de Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte:

**Capítulo I: campo de aplicación**

**Artículo 1º:** Estarán sujetos al seguro social obligatorio contra los riesgos de invalidez y muerte de origen no profesional y contra el riesgo de vejez:

- a. Los trabajadores nacionales y extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo, presten servicios a patronos de carácter particular, siempre que no sean expresamente excluidos por la Ley o por el presente Reglamento;
- b. Los trabajadores que presten servicios a entidades o empresas de derecho público semioficiales o descentralizadas cuando no estén excluidos por disposición legal expresa;
- c. Los trabajadores que mediante contrato de trabajo presten servicios a entidades de derecho público, en la construcción y conservación de las obras públicas y en las empresas o institutos comerciales, industriales, agrícolas, ganaderos o forestales, que aquellas entidades que exploten directa o indirectamente o de los cuales sean accionistas o coparticipes;
- d. Los trabajadores que presten servicios a un sindicato para la ejecución de un contrato sindical, caso en el cual la entidad profesional se entienda patrono de los trabajadores.

*Parágrafo:* Para los trabajadores independientes, los de servicio doméstico, los trabajadores a domicilio y los trabajadores agrícolas de empresas no mecanizadas, se hará efectiva la obligación al seguro en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales contra los mecanismos riesgos, cuando se adopten los reglamentos que determinan la forma de protección y las modalidades tanto de las prestaciones, como de financiación y de administración del seguro, que correspondan a las condiciones laborales, económicas y sociales de las citadas categorías de trabajadores.

**Artículo 2º:** Los trabajadores que al inscribirse por primera vez al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, hayan cumplido sesenta (60) años de edad, no quedarán protegidos contra los riesgos de invalidez y muerte de origen no profesional, ni contra el riesgo de vejez, y por lo tanto no estarán sujetos a cotización por estos conceptos.

**Artículo 3º:** Quedan excluidos del seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte:

1. Las personas que ejecuten trabajos ocasionales extraños a la empresa o actividad del patrono.
2. Los trabajadores contratados para labores temporales en empresas no agrícolas, cuyo número de jornadas anuales con el mismo patrono sea inferior a noventa (90) días. La expedición de temporalidad será calificada por el Instituto a solicitud del trabajador.
3. Los trabajadores que se ocupen en labores agrícolas temporales o estacionales, como las de siembra, cosechas y demás similares, siempre que por otro concepto no estén sujetos a estos seguros.

4. Los extranjeros que hayan venido o vengán al país en virtud de contratos de duración fija no mayor de un (1) año mientras esté vigente al contrato inicial, y los que por depender de empresas subsidiarias o filiales de organizaciones extranjeras que cubran varios países, estén sujetos a ser trasladados al exterior en cualquier tiempo, siempre que dichas organizaciones los tengan protegidos con algún régimen de seguro por los mismos riesgos. En cada caso la excepción deberá ser solicitada al Instituto, adjuntándose las pruebas pertinentes.

**Artículo 4º:** El Instituto Colombiano de los Seguros Sociales podrá suscribir convenidos con otras instituciones de seguridad social, nacionales o extranjeras, para establecer la extensión y condiciones de la continuación o reconocimiento de los derechos de los aseguradores que pasen de una institución a otra, en relación con los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

### Capítulo II: de las prestaciones en caso de invalidez y de vejez

**Artículo 5º:** Tendrán derecho a la pensión de invalidez los aseguradores que reúnan las siguientes condiciones:

Ser inválido permanente conforme a lo preceptuado en el Artículo 45 de la Ley 90 de 1946;

Tener acreditadas ciento cincuenta (150) semanas de cotización dentro de los seis (6) años anteriores a la invalidez, setenta y cinco (75) de las cuales deben corresponder a los últimos tres (3) años.

**Artículo 6º:** Para efectos del derecho a la pensión, se considerara como provocada intencionalmente, la invalidez que resultare de la comisión de un delito en el cual el asegurado haya sido sujeto activo.

**Artículo 7º:** Al asegurado que al momento de invalidarse no hubiere cumplido las condiciones a que se refiere el literal b del Artículo 5º del presente Acuerdo, se le otorgará, en sustitución de la pensión de invalidez, por cada veinticinco (25) semanas de cotización acreditadas, una indemnización de monto equivalente a una mensualidad de la pensión que le habría correspondido. Igual indemnización se otorgará al asegurado que, sin tener derecho a la pensión de vejez se invalide después de alcanzar las edades que se señalan en la Ley y en este Reglamento.

En uno y otro caso, será requisito que el interesado tenga acreditadas no menos de cien (100) semanas de cotización, veinticinco (25) de las cuales deben corresponder al último año anterior a la invalidez.

**Artículo 8º:** La pensión de invalidez comenzará a pagarse desde la fecha en que se declare tal estado. Cuando el beneficiario estuviere en goce de subsidio por incapacidad temporal en el seguro de enfermedad no profesional y maternidad, con posterioridad a esa fecha, el pago de la pensión de invalidez comenzará al expirar el derecho al mencionado subsidio.

**Artículo 9º:** La pensión de invalidez se otorgará inicialmente por el término de un año. Transcurrido este lapso, continuará por períodos bienales, previa comprobación de que

subsisten las condiciones que determinaron su otorgamiento. La pensión de invalidez será vitalicia a partir de la edad mínima fijada para la pensión de vejez.

**Artículo 10°:** El asegurado que solicite pensión de invalidez y así mismo quien esté en goce de la misma, debe sujetarse a los reconocimientos y exámenes médicos que el Instituto estime convenientes, y a los tratamientos curativos, de recuperación y de readaptación que se le prescriban. El no acatamiento a esta disposición producirá la suspensión del trámite o del pago de la pensión, respectivamente.

**Artículo 11:** Tendrán derecho a la pensión de vejez, salvo lo dispuesto en el Artículo 57 del presente Reglamento, los asegurados que reúnan los siguientes requisitos:

- a. Tener sesenta (60) años o más de edad si es varón y cincuenta y cinco (55) o más si es mujer;
- b. Haber acreditado un número de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

**Artículo 12:** El derecho a percibir la pensión de vejez comenzará desde la fecha en que el beneficiario reúna los requisitos señalados en el Artículo precedente, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 18 de este Reglamento.

**Artículo 13:** Los asegurados que habiendo cumplido las edades mínimas señaladas, se retiraren definitivamente de las actividades sujetas al seguir social y no hubieren acreditado el número suficiente de semanas de cotización requeridas para el derecho a la pensión de vejez, percibirán en sustitución, por cada veinticinco (25) semanas de cotización acreditadas, una indemnización equivalente a una mensualidad de la pensión de invalidez que les hubiere correspondido en el supuesto de haberse invalidado al cumplimiento de la respectiva edad.

Para conceder esta indemnización se requiere que no hayan transcurrido más de diez (10) años entre el período a que corresponde la última cotización acreditada y la fecha de cumplimiento de las edades indicadas y, que el aseguramiento de tenga acreditadas no menos de cien (100) semanas de cotización.

*Parágrafo:* Los asegurados que en cualquier tiempo reciben esta clase de indemnización, no podrán ser inscritos nuevamente en los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

**Artículo 14:** La edad para el derecho a la pensión de vejez se disminuirá en un (1) año por cada cincuenta (50) semanas de cotización acreditadas con posterioridad a las primeras setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas en forma continua o discontinua en la misma actividad, para los siguientes trabajadores:

- a. Operadores de radio;
- b. Operadores de cables internacionales;
- c. Telefonistas;
- d. Aviadores;
- e. Trabajadores mineros que presten su servicio en socavones;

- f. Profesionales y ayudantes de establecimientos dedicados al tratamiento de la tuberculosis.

**Artículo 15:** La pensión mensual de invalidez, o la de vejez se integrarán así:

- a. Con una cuantía básica igual al cuarenta y cinco por ciento (45%) del salario mensual de base; y
- b. Con aumentos equivalentes al uno y dos décimos por ciento (1,2%) del mismo salario mensual de base por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el asegurado tuviere acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización.

El salario mensual de base se obtiene multiplicando por el factor 4,33 la ciento cincuenta (150<sup>ava</sup>) parte de la suma de los salarios semanales sobre los cuales cotizó en las últimas ciento cincuenta (150) semanas de cotización.

**Artículo 16:** La pensión mensual de invalidez y la de vejez se incrementarán así:

- a. En el siete por ciento (7%) sobre la pensión mínima por cada uno de los hijos o hijas menores de dieciséis (16) años o dieciocho (18) años si son estudiantes o inválidos de cualquier edad que dependan económicamente del beneficiario; y
- b. En el catorce por ciento (14%) sobre la pensión mínima para el cónyuge del beneficiario, siempre que éste no disfrute de una pensión de invalidez o vejez.

Los incrementos mensuales de las pensiones de invalidez y de vejez por estos conceptos, no podrán exceder el porcentaje máximo del cuarenta y dos por ciento (42%) sobre la pensión mínima.

**Artículo 17:** Cuando la invalidez sea de tal grado que el inválido requiera la asistencia constante de otra persona para movilizarse, conducirse o efectuar los actos esenciales de la existencia (gran invalidez), la cuantía básica de la pensión de invalidez se elevará a un cincuenta y cinco por ciento (55%) del salario mensual de base.

**Artículo 18:** Cuando el pensionado de invalidez o de vejez tenga otras remuneraciones, salarios o pensiones derivados del trabajo para un patrono, no podrán percibir del seguro social obligatorio por concepto de la pensión a cargo de éste, sino la diferencia entre el monto de la remuneración, salario o pensión obtenido por tales conceptos y el valor del salario mensual de base sobre el cual el Instituto computó su pensión.

**Artículo 19:** Las pensiones mensuales de invalidez y de vejez no podrán ser inferiores a cuatrocientos veinte pesos (\$420), salvo en el caso contemplado en el Artículo 18. Dichas pensiones mensuales incluidos los incrementos dispuestos en el Artículo 16, tampoco podrán sobrepasar las nueve décimas (9/10) partes del salario mensual de base, excepto cuando se trate de pensiones mínimas o de valorización de las pensiones conforme al Artículo 28 del presente Reglamento.

### Capítulo III: de las personas en caso de muerte

**Artículo 20:** Cuando la muerte sea de origen no profesional, habrá derecho a pensiones de sobrevivientes en los siguientes casos:

- a. Cuando a la fecha del fallecimiento el asegurado hubiere reunido las condiciones de tiempo y densidad de cotizaciones que se exigen, según el Artículo 5º, para el derecho a pensión de invalidez;
- b. Cuando el asegurado fallecido estuviere disfrutando de pensión de invalidez o de vejez según el presente Reglamento.

**Artículo 21:** La pensión a favor del cónyuge sobreviviente será igual a un cincuenta por ciento (50%), y la de cada huérfano con derecho igual a un veinte por ciento (20%) de la pensión de invalidez o de vejez, que tenía asignada el causante, o de la que habría correspondido a la fecha del fallecimiento, excluidos los aumentos dispuestos en el Artículo 16 del presente Reglamento. Cuando se trate de huérfanos de padre y madre, la cuantía de la pensión se elevará hasta el treinta por ciento (30%) de cada uno.

**Artículo 22:** Cada uno de los hijos, legítimos o naturales reconocidos conforme a la Ley, del asegurado o pensionado fallecido, que sean menores de dieciséis (16) años o de cualquier edad si son inválidos, que dependan económicamente del causante, tendrán iguales derechos a la pensión de orfandad. El Instituto extenderá su goce hasta que el beneficiario cumpla dieciocho (18) años de edad cuando compruebe estar asistiendo regular y satisfactoriamente a un establecimiento educativo o de formación profesional reconocido oficialmente, y demuestre que carece de otros medios de subsistencia.

**Artículo 23:** Si las pensiones de sobrevivientes atribuidas a los beneficiarios de un mismo causante han sido reducidas proporcionalmente por aplicación de lo dispuesto en la primera parte del Artículo 61 de la Ley 90 de 1946 y luego se redujere posteriormente al grupo de beneficiarios por muerte o extinción del derecho de cualquier de cualquiera de sus integrantes, el monto de la pensión disponible por este motivo acrecerá proporcionalmente las pensiones de los beneficiarios restantes, sin que tales pensiones reajustadas puedan sobrepasar las cuantías porcentuales indicadas en el Artículo 21 de este Reglamento.

**Artículo 24:** Si al momento del fallecimiento, el asegurado no tuviera el número de semanas de cotización o la densidad de cotizaciones requeridas para dejar derecho a pensiones de sobrevivientes, se otorgará a sus herederos, una indemnización igual a una vez el valor de la mensualidad de la pensión de invalidez que le habría correspondido en esa fecha al causante, por cada veinticinco (25) semanas de cotización acreditadas, sin que el mínimo pueda ser inferior a doce (12) mensualidades.

Esta indemnización se distribuirá entre los deudos en la misma proporción en que habría correspondido hacerlo con las pensiones de sobrevivientes.

*Parágrafo:* Esta indemnización solamente se aplicará a los trabajadores que ingresen al Instituto por primera vez con posterioridad a los primeros tres (3) años de iniciación del seguro de invalidez, vejez y muerte.

**Artículo 25:** Las pensiones de viudez y las de orfandad no podrán ser inferiores a los valores que resulten de aplicar los porcentajes señalados en el Artículo 21, al monto mínimo vigente para la pensión de invalidez, según el Artículo 19, salvo en el caso de reducción proporcional contemplado en el Artículo 61 de la Ley 90 de 1946.

Cuando se trate de pensiones a los ascendientes, conforme al Artículo 61 de la citada Ley, el mínimo de que trata el inciso anterior se aplicará únicamente en los casos en que se hubiere otorgado la pensión a los ascendientes sin existir desde el comienzo viuda o hijos con derecho.

**Artículo 26:** En caso de muerte de origen no profesional del asegurado que tuviera acreditadas no menos de cinco (5) semanas de cotización, el Instituto pagará a quien compruebe haber sufragado los gastos de entierro un auxilio funerario igual al monto de una mensualidad del salario de base que habría servido para determinar la pensión de invalidez, y no inferior a cuatrocientos pesos (\$400).

El Instituto pagará un auxilio funerario al fallecimiento de un pensionado de invalidez o de vejez, según el presente Reglamento. En este caso el auxilio será igual a una vez el monto mensual de la pensión de que disfrutaba el pensionado fallecido, sin que en ningún caso el auxilio pueda ser inferior a cuatrocientos pesos (\$400).

#### Capítulo IV: disposiciones comunes a las prestaciones

**Artículo 27:** El valor mínimo de las pensiones de invalidez y vejez señalado en este Reglamento podrá ser modificado por el Consejo Directivo con la aprobación del Presidente de la República, cuando el Gobierno Nacional fije salarios mínimos a los que venían rigiendo.

En caso de elevarse las cantidades señaladas como mínimo para las pensiones, se elevarán también todas las pensiones vigentes concedidas anteriormente, en una proporción igual a la que resulte de la diferencia entre el antiguo y el nuevo mínimo señalado para la respectiva pensión. Este aumento no tendrá carácter retroactivo sobre las mensualidades vencidas antes de la elevación del mínimo.

**Artículo 28:** Las pensiones del Seguro Social se pagarán por mensualidades vencidas el Instituto podrá exigir cuando lo estime conveniente, la comprobación de la supervivencia del pensionado, como condición para el pago de la pensión.

**Artículo 29:** Las pensiones y otras prestaciones pecuarias que otorgue el Instituto, según este Reglamento, no son susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo lo previsto en el Artículo 411 y concordantes del Código Civil y mediante mandato judicial.

**Artículo 30:** Las prescripciones que establece el Artículo 36 de la Ley 90 de 1946, comenzarán a contarse a partir de la exigibilidad del respectivo derecho.

**Artículo 31:** Los pensionados por invalidez o vejez tendrán derecho a las prestaciones asistenciales que otorga el seguro de enfermedad no profesional y maternidad. Las prestaciones se regirán por las disposiciones que establezcan los reglamentos de dicho seguro.

Los pensionados de invalidez y de vejez aportarán para contribuir al pago de las prestaciones asistenciales, una cotización equivalente al dos por ciento (2%) de sus pensiones, que será deducida por el Instituto al momento de ejecutar el pago de éstas.

#### Capítulo V: de los recursos y de la organización financiera

**Artículo 32:** Los recursos para financiar las prestaciones de estos seguros y para cubrir los gastos administrativos de su gestión serán obtenidos mediante las cotizaciones

calculadas actuarialmente y el rendimiento de la inversión de las reservas de dicho seguro.

**Artículo 33:** Para los primeros cinco (5) años de vigencia del seguro de invalidez, vejez y muerte, se fija la cotización global del seis por ciento (6%) de los salarios asegurables, la cual será satisfecha en un tres por ciento (3%) por los patronos, en un uno y cinco décimos por ciento (1,5%) por los asegurados y en un uno y cinco décimos por ciento (1,5%) por el Estado.

Después de los primeros cinco (5) primeros años de vigencia de este seguro, la cotización global será del nueve por ciento (9%) de los salarios asegurables, la cual será cubierta en un cuatro y cinco décimos por ciento (4,5%) por los patronos, en un dos y veinticinco décimos por ciento (2,25%) por los asegurados y en un dos y veinticinco décimos por ciento (2,25 %) por el Estado.

Después de los diez (10) primeros años de vigencia de este seguro, la cotización global será de un doce por ciento (12%) de los salarios asegurables, la cual será cubierta en un seis por ciento (6%) por los patronos, en un tres por ciento (3%) por los trabajadores y en un tres por ciento (3%) por el Estado.

Después de los primeros quince (15) años de vigencia de este seguro, la cotización global será de quince por ciento (15%) de los salarios asegurables, la cual será cubierta en un siete y cinco décimos por ciento (7,5%) por los patronos, en un tres y setenta y cinco décimos por ciento (3,75%) por los asegurados y en un tres y setenta y cinco décimos por ciento (3,75%) por el Estado.

Después de los veinte (20) primeros años de vigencia de este seguro, la cotización global será de un quince por ciento (15%) de los salarios asegurables, la cual será cubierta en un siete y cinco décimos por ciento (7,5%) por los patronos, en un tres y setenta y cinco décimos por ciento (3,75%) por los asegurados y un tres y setenta y cinco décimos por ciento (3,75%) por el Estado.

Después de los veinte (20) primeros años de vigencia de este seguro, la cotización global será del dieciocho por ciento (18%) de los salarios asegurables, la cual será cubierta en un nueve por ciento (9%) por los patronos, en un cuatro y cinco décimos por ciento (4,5%) por los aseguradores y en un cuatro y cinco décimos por ciento (4,5%) por el Estado.

Después de los veinticinco (25) primeros años de vigencia de este seguro, la cotización global será de veintidós por ciento (22%) de los salarios asegurables, la cual será cubierta en un once por ciento (11%) por los patronos, en un cinco y cinco décimos por ciento (5,5%) por los asegurados y en un cinco y cinco décimos por ciento (5,5%) por el Estado.

**Artículo 34:** La situación financiera del seguro de invalidez, vejez y muerte y la suficiencia de sus recursos y reservas deberán ser examinadas por los menos cada cinco (5) años, teniendo en cuenta el régimen financiero adoptado y las experiencias adquiridas en el desarrollo de los fenómenos biométricos, demográficos y económicos en relación a las previsiones actuariales.

**Artículo 35:** No se podrá efectuar ningún aumento o modificación de las prestaciones señaladas en el presente Reglamento, si antes no se ha realizado un análisis actuarial de la situación financiera y de las consecuencias económicas que impliquen las modificaciones o reajustes.

**Artículo 36:** Para cubrir los gastos de administración de este seguro se podrá destinar, sobre las cotizaciones señaladas, hasta un monto equivalente a los dos tercios (2/3) del total de salarios asegurados en el ejercicio: sin que dicho monto pueda sobrepasar el diez por ciento (10%) del total de los ingresos de este seguro.

**Artículo 37:** El Consejo Directivo del Instituto señalará en el Reglamento de Aportes y Recaudos, con aprobación del Presidente de la República, el límite máximo del salario, asegurable para los efectos del Artículo 20 de la Ley 90 de 1946. Establecerá igualmente los salarios asegurables en categorías y señalará el salario de base correspondiente a cada una, sobre el cual se efectuarán los pagos de cotizaciones y se hará determinación del monto de las prestaciones en dinero.

El límite máximo del salario asegurable para este seguro y la distribución en categorías serán uniformes para todo el país.

Los asegurados que perciban salario igual o mayor a la cantidad señalada como límite máximo del salario asegurable, pagarán cotizaciones sobre el valor de éste y formarán la categoría superior.

El Instituto cuando compruebe que el número de asegurados en dicha categoría superior ha llegado a ser igual o mayor del quince por ciento (15%) de la población asegurada cotizante, elevará el límite máximo, de modo que dicha proporción no exceda de un diez por ciento (10%).

**Artículo 38:** El patrono está obligado a entregar al Instituto, a través de la caja seccional u oficina local que corresponda a su jurisdicción en el plazo y forma que determine el Reglamento de Aportes y Recaudos, la totalidad de las cotizaciones, que sean de su cargo, y las que deben ser satisfechas por el asegurado.

El patrono al efectuar el pago del salario de cada asegurado retendrá la cotización que éste debe aportar para el seguro de invalidez, vejez y muerte, correspondiente al período de trabajo cubierto por el salario. Si el patrono no descontare el monto de la cotización del asegurado en la oportunidad señalada en este Artículo, no podrá efectuarlo después, y las cotizaciones no descontadas al asegurador, serán también de cargo del patrono.

**Artículo 39:** El pago de las cotizaciones para el seguro de invalidez, vejez y muerte se hará conjunta y simultáneamente con el de las cotizaciones para los seguros de enfermedad no profesional y maternidad, y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

**Artículo 40:** Los ingresos del seguro de invalidez, vejez y muerte formarán un fondo distinto e independiente de los ingresos de las otras ramas del seguro social obligatorio.

Cuando no sea a título de inversiones recuperables, los fondos del seguro de invalidez, vejez y muerte no podrán dedicarse a fines distintos al pago de las prestaciones dispuestas en este Reglamento, al costo de los gastos de administración y a los servicios de rehabilitación conforme al Artículo 42.

Los gastos que demande la inversión de las reservas serán imputadas a las utilidades de las mismas.

**Artículo 41:** Para este seguro, el Instituto constituirá y mantendrá una reserva técnica general para derechos en curso de adquisición y una reserva matemática de pensiones en curso de pago. Se aplicará a la primera la diferencia entre los ingresos del ejercicio y las cantidades que se abonen a la reserva matemática de pensiones en curso de pago, más los egresos por concepto de otras prestaciones, por gastos administrativos y por los recursos asignados al Fondo de Reservas Especiales.

La reserva matemática para pensiones en curso de pagos se sostendrá con capitales constitutivos de las pensiones decretadas en el ejercicio, se capitalizará a una tasa anual no inferior al cinco por ciento (5%) y a ella se imputarán las mensualidades pagadas de las pensiones vigentes.

El Instituto constituirá además un Fondo de Reservas Especiales con:

- a. Una cantidad equivalente a un cero y veinticinco décimos por ciento (0,25%) de los salarios asegurados;
- b. Una cantidad equivalente al cinco por ciento (5%) de los capitales consecutivos de las pensiones de invalidez y de vejez decretadas en el ejercicio, tomada de los ingresos generales; y
- c. Con el reglamento que excediere de la tasa del cinco por ciento (5%) anual en la inversión de la reserva matemática para pensiones en curso de pago.

A este Fondo se imputarán, en primer término, las cantidades necesarias para completar el costo de las prestaciones asistenciales a los pensionados de invalidez y de vejez, sobre la cotización del dos por ciento (2%) de las pensiones, pagada por los propios beneficiarios. Las imputaciones que se hagan por este concepto no podrán sobrepasar en el respectivo ejercicio el monto de los ingresos el Fondo, señalados en el ordinal b del inciso anterior.

El saldo restante del Fondo constituirá una reserva para garantizar el pago de las pensiones mínimas y para la revalorización de las pensiones en curso de pago.

**Artículo 42:** El Consejo Directivo del Instituto podrá destinar en los presupuestos de egresos del riesgo de invalidez las partidas que estime convenientes para contribuir al establecimiento y mantenimiento de un servicio nacional de rehabilitación de inválidos.

### **Capítulo VI: de la administración del seguro de invalidez, vejez y muerte**

**Artículo 43:** La organización, dirección y administración del seguro de invalidez, vejez y muerte, corresponden directamente al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, en todo el territorio nacional.

Además de lo dispuesto en el Artículo 38 del presente Reglamento sobre la readecuación de cotizaciones, los reglamentos de aplicación de este seguro señalarán la acción administrativa que corresponda ejercer a las cajas seccionales y oficinas locales para la inscripción e identificación de los aseguradores y beneficiarios de este seguro, la

organización y mantenimiento del registro permanente de tiempos y salarios cotizados, la obtención de los demás medios de comprobación de los derechos, el trámite de las prestaciones, el pago de las mismas; el control de supervivencia de los pensionados de las mismas, la inversión de las reservas, y en general, la ejecución de este seguro.

**Artículo 44:** Las pensiones y demás prestaciones en dinero del seguro de invalidez, vejez y muerte, salvo el auxilio para gastos funerarios, serán concedidas o negadas mediante providencia motivada de la Comisión de Prestaciones, que se establece en el Artículo siguiente.

**Artículo 45:** La Comisión de Prestaciones estará integrada por el Director General del Instituto, quien la presidirá, o por el Secretario General en su presentación, y por dos miembros designados por el Consejo Directivo para período de dos (2) años, los cuales no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. La designación de uno de los miembros deberá recaer en un abogado especializado en asuntos laborales y la de otro en un experto de reconocida versación en asuntos económicos y sociales. En la primera elección el período del primer miembro será de tres (3) años.

La Comisión adoptará sus decisiones por mayoría de votos. Actuará como Secretario de la Comisión el Jefe de la División de Administración de Riesgos del Instituto.

**Artículo 46:** La Comisión de Prestaciones podrá pedir las pruebas adicionales que juzgue necesarias para resolver el derecho a las prestaciones.

**Artículo 47:** El Consejo Directivo queda facultado para crear e integrar análogas comisiones de prestaciones en las cajas seccionales y oficinas locales, cuando lo considere necesario por el volumen de pensiones en trámite.

En estos casos, la Comisión estará presidida por el director o el administrador de la respectiva caja u oficina.

**Artículo 48:** Contra las providencias de las comisiones de prestaciones, los interesados podrán apelar ante el Consejo Directivo, con lo cual se agotará la vía administrativa.

**Artículo 49:** El Consejo Directivo del Instituto tiene en relación con la Administración del seguro de invalidez, vejez y muerte, las siguientes atribuciones:

- a. Conocer y resolver los reclamos que presenten los asegurados, beneficiarios o interesados en relación con el otorgamiento de prestaciones de este Seguro. Contra los acuerdos que dicte el Consejo en estos casos, no habrá recurso interno.
- b. Someter a la aprobación del Presidente de la República la elevación del límite máximo del salario asegurable y el correspondiente reajuste de categorías, según lo dispuesto en el Artículo 37 del presente Reglamento e igualmente la elevación de valores mínimos de las pensiones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 28 del mismo.
- c. Aprobar o improbar la liquidación anual de ingresos y egresos y el movimiento de reservas.

## Capítulo VII: de las inversiones

**Artículo 50:** Las inversiones de los fondos y reservas del seguro de invalidez, vejez y muerte constituirán un título separado dentro de los planes generales de inversión de que trata

el Capítulo IV del Decreto Ley 2324 de 1948. En igual forma se procederá en relación con los presupuestos anuales de inversión a que se refiera el mencionado Capítulo.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto podrá disponer cuando el volumen y naturaleza de la inversión lo aconseje, se hagan inversiones conjuntas de los fondos y reservas de este seguro con los de las otras ramas del Seguro Social.

**Artículo 51:** La Comisión Asesora de Inversiones estará integrada por cinco miembros así: uno, de reconocida versación en asuntos económicos y sociales, designado por los miembros gubernamentales del Consejo Directivo del Instituto; uno de la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República nombrado por el Presidente, y tres igualmente calificados, escogidos por el Director General del Instituto y de las ternas presentadas por los representantes de los sectores empresarial, laboral y médico, en el Consejo Directivo.

Los períodos de los miembros de esta Comisión serán los siguientes de tres (3) años para el designado por los miembros gubernamentales del Consejo Directivo del Instituto; de dos (2) años para el designado por el Presidente de la República, y de un (1) año para cada uno de los tres escogidos por el Director General, sin que puedan ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente.

Presidirá la Comisión el miembro designado por los representantes gubernamentales en el Consejo Directivo, y actuará como Secretario el Jefe de la División Técnico-Económica del Instituto.

**Artículo 52:** Son funciones de la Comisión Asesora de Inversiones.

1. Conceptuar sobre los planes generales y anuales de inversiones, antes de que sean presentados por el Director General a consideración del Consejo Directivo;
2. Conceptuar sobre los proyectos de inversiones de fondos y reservas que se presenten al Consejo Directivo, quien no podrá hacer ninguna inversión sin el concepto de esta Comisión; y
3. Absolver las consultas que le formulen el Consejo Directivo y el Director General del Instituto.

**Artículo 53:** Ni la comisión Asesora de Inversiones como tal, ni sus miembros individualmente, podrán tomar iniciativa para proponer o sugerir inversiones.

### Capítulo VIII: disposiciones finales

**Artículo 54:** El Instituto determinará en el Reglamento de Seguros Facultativos, las condiciones, plazos y procedimientos para la continuación voluntaria en el seguro, de los asegurados que dejen de estar sujetos a la obligación del seguro sin que tengan el derecho a pensión de invalidez o de vejez, y que tampoco hayan recibido indemnización sustitutiva de la pensión por esos mismos conceptos.

**Artículo 55:** Los asegurados que no suministren todos los datos de identificación que señalen los Reglamentos del Instituto o que no hayan obtenido el *carne* de afiliación del Seguro Social, no podrán reclamar por omisión o error en los tiempos de cotizaciones o en el valor de los salarios asegurados, que correspondan a períodos anteriores al cumplimiento de tales requisitos.

### Capítulo IX: disposiciones finales

**Artículo 56:** Durante los primeros seis (6) años de vigencia del seguro de invalidez, vejez y muerte habrá derecho a pensión de invalidez, si al momento de invalidarse el asegurado tuviere acreditadas en este seguro un número de semanas de cotización no inferior a la mitad del tiempo transcurrido a contar de dicha vigencia; en ningún caso se puede otorgarse la pensión con menos de veinticinco (25) semanas de cotización. Transcurridos los primeros seis (6) años regirá la disposición del Artículo 5°.

Esta disposición no regirá para los asegurados que ingresen por primera vez al Seguro Social, con posterioridad a la fecha de vigencia del seguro de invalidez, vejez y muerte, quienes deberán cumplir los requisitos que se exigen en el Artículo 5° para tener derecho a la pensión de invalidez.

Cuando se extienda este seguro por primera vez a una nueva zona o a otros grupos laborales, la fecha de iniciación del seguro se considerará fecha de vigencia para los fines del presente Artículo.

Para la aplicación de este Artículo, cuando el número de semanas de cotización fuere inferior a ciento cincuenta (150) se calculará el salario de base sobre el número de semanas cotizadas.

**Artículo 57:** El número de semanas de cotización fijado en el Artículo 11 para el derecho de pensión de vejez, se reducirá en beneficio de los asegurados nacidos antes de 1917 que hubieren cumplido con los demás requisitos señalados en dicho Artículo, a razón de cincuenta (50) semanas de cotización por cada año de diferencia entre 1917 y el año de nacimiento. Tratándose de aseguradas se aplicará la reducción tomando como año de referencia el de 1922. En ningún caso podrá otorgarse la pensión de vejez por menos de doscientas cincuenta (250) semanas de cotización.

*Parágrafo:* Es entendido que la pensión de que trata este Artículo se incrementará en un uno y dos décimos por ciento (1,2%) por cada cincuenta (50) semanas de cotización, si el asegurado siguiere cotizando voluntariamente después de cumplir los sesenta (60) años de edad.

**Artículo 58:** Habrá derecho a pensiones de sobrevivientes en los términos del Capítulo III de este Reglamento, cuando los asegurados que al momento de fallecer estuvieren comprendidos en los dos artículos precedentes, hubieren cumplido los tiempos de cotización que en dichos artículos se prescriben para el derecho a pensión de invalidez o de vejez.

**Artículo 59:** Los trabajadores que al iniciarse la obligación de asegurarse contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte hubiesen cumplido veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una misma empresa, de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) o superior, cualquiera que fuera su edad, no estarán obligados a asegurarse contra el riesgo de vejez, y en consecuencia de llegar a la edad prevista en el Artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo y retirarse del servicio podrán reclamar con las modalidades y condiciones que establecen las leyes respectivas, la pensión de jubilación al patrono responsable.

También estarán exceptuando del seguro obligatorio de vejez, los trabajadores que en el momento inicial estén gozando de una pensión de vejez a cargo de un patrono.

*Parágrafo:* Quienes no estando obligando a hacerlo, por edad o por estar gozando de una pensión de vejez, se afilien voluntariamente y paguen las cotizaciones patrono-laborales establecidas por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, gozarán de los mismos beneficios de los asegurados obligatorios, en los riesgos de invalidez y muerte. Las cotizaciones en estos casos serán de los dos tercios del total establecido para los tres riesgos por este Reglamento.

**Artículo 60:** Los trabajadores que al iniciarse la obligación de asegurarse en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, lleven quince (15) años o más de servicios continuos o discontinuos en una misma empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) moneda corriente o superior, ingresarán al seguro social obligatorio como afiliados para el riesgo de invalidez, vejez y muerte. Al cumplirse el tiempo de servicios y la edad exigidos por el Código Sustantivo del Trabajo podrán exigir la jubilación a cargo del patrono y éste estará obligado a pagar dicha jubilación, pero continuarán cotizando en este Seguro hasta cumplir con los requisitos mínimos exigidos por el Instituto para otorgar la pensión de vejez, y en este momento el Instituto procederá a cubrir dicha pensión, siendo de cuenta del patrono únicamente el mayor valor, si lo hubiere, entre la pensión otorgada por el Instituto y la que le venía siendo pagada por el patrono.

**Artículo 61:** Los trabajadores que lleven una misma empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$800.000) moneda corriente o superior, diez (10) años más de servicios continuos o discontinuos ingresarán al seguro social obligatorio como afiliados en las mismas condiciones de los anteriores y en caso de ser despedidos por los patronos sin justa causa tendrán derecho al cumplir la edad requerida por la Ley al pago de la pensión restringida de que habla el Artículo 8° de la Ley 171 de 1961, con la obligación de seguir cotizando de acuerdo con los Reglamentos del Instituto hasta cumplir con los requisitos mínimos exigidos por éste para otorgar la pensión de vejez; en este momento el Instituto procederá a cubrir dicha pensión siendo obligación del patrono continuar pagando la pensión restringida. En todo lo demás el afiliado gozará de los beneficios otorgados por el Instituto.

*Parágrafo:* Esta disposición regirá únicamente durante los primeros diez (10) años de vigencia del seguro de invalidez, vejez y muerte.

**Artículo 62:** Las prestaciones de los seguros de invalidez, vejez y muerte dispuestas en este Reglamento, sustituirán de derecho las obligaciones patronales que para tales riesgos establece el Código Sustantivo del Trabajo, con las excepciones contempladas en los artículos anteriores en relación con el riesgo de vejez.

*Parágrafo:* Conforme a la legislación vigente lo establecido en los artículos anteriores no impide que se puedan pactar prestaciones adicionales a las que otorga el Instituto.

**Artículo 63:** Los reglamentos de aplicación determinarán las formalidades y demás requisitos para la inscripción de patronos y de trabajadores contra los riesgos a que se refiere este Reglamento General.

**Artículo 64:** El primer contingente estará integrado por lo menos con los asegurados contra los riesgos de enfermedad no profesional y maternidad, en el momento de ponerse en vigencia el presente Reglamento, que no se hallen comprendidos en las excepciones contempladas en el Capítulo I.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior y aun cuando se hallen fuera de las zonas cubiertas por el seguro de enfermedad no profesional y maternidad, el Consejo Directivo, con aprobación del Presidente de la República, podrá aplicar el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a los trabajadores de empresas que por su naturaleza o magnitud operen en diversos centros de trabajo y en varias regiones del territorio nacional, o desarrollen actividades básicas en la producción nacional.

**Artículo 65:** El valor mínimo de las pensiones señalado en el Artículo 19 del presente Reglamento y el límite inferior de los auxilios funerarios de que trata el Artículo 26 de este Reglamento, se aplicarán también para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

*Parágrafo:* En los términos de este Artículo quedan modificados los artículos 26 y 36 del Acuerdo No. 155 de 1963, por el cual se expidió el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

**Artículo 66:** Deróganse el Acuerdo No. 188 de 1965, el Artículo 44 del Acuerdo No. 150 de 1963 y todas las disposiciones que sean contrarias a este Reglamento.

**Artículo 67:** Este acuerdo necesita para su validez de la aprobación del señor Presidente de la República.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a los quince (15) días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y seis (1966).

Carlos Augusto Noriega, presidente del honorable Consejo Directivo del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales. Carlos Augusto Gutiérrez M., secretario del honorable Consejo Directivo del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, encargado.

**Artículo 2º:** Este Decreto rige desde de la fecha de su sanción y deroga el Decreto 1826 de 1965.

CARLOS LLERAS RESTREPO

**LEY 65 DE 1967**  
**(por el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas)**

- Artículo 1º:** De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:
- a. Fijar tiempos mínimos en cada grado de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y dictar las normas para modernizar el régimen de carrera de este personal;
  - b. Fijar los sueldos básicos, primas y bonificaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;
  - c. Modificar el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;
  - d. Reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República;
  - e. Reorganizar la administración fiscal con el objeto de capacitarla para evitar el fraude y cumplir en tiempo oportuno con sus funciones de liquidación y recaudación de los tributos y tasas nacionales, así como para resolver con prontitud las reclamaciones de los contribuyentes, también para reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente;
  - f. Reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y señalarles sus funciones a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente Ley;
  - g. Modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos, las condiciones que deben llenarse para poder ejercerlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramiento y ascensos dentro de las diferentes categorías, series y clases de empleos;
  - h. Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales;

- i. Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;
- j. Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen de servicio.

**Artículo 2º:** El Gobierno procederá a contratar una Comisión Técnica para que revise el sistema tributario nacional y prepare proyectos de ley que regulen íntegramente la materia con referencia a cada uno de los tributos existentes y los que se propongan para reemplazarlos total o parcialmente.

**Artículo 3º:** Igualmente podrá el Gobierno contratar la asesoría técnica que considere indispensable para el estudio de las reformas administrativas que contempla la presente Ley.

**Artículo 4º:** Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley, sin afectar las partidas destinadas a inversiones.

**Artículo 5º:** Además de las actuales comisiones constitucionales permanentes de las cámaras legislativas, funcionará en cada Cámara una integrada por diez miembros, con las siguientes funciones:

- a. Conocer en primer debate de los proyectos de ley que creen, supriman o reformen establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del Estado;
- b. Estudiar los presupuestos de los establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del Estado y el funcionamiento de los mismos establecimientos y empresas; presentar al Congreso y al Gobierno informes en relación con ellos, formulando las observaciones a que haya lugar y preparar los proyectos de ley que considere necesarios para la mejor marcha de esas entidades.

Con excepción de las comisiones que en cada Cámara tienen a su cargo el estudio del Presupuesto Nacional, el personal de las demás se reducirá proporcionalmente para integrar la octava, que se crea por esta Ley.

**Artículo 6º:** Esta Ley regirá desde su sanción.

**Ley 48 de 1968**  
**(por la cual se adoptan como legislación permanente**  
**algunos Decretos Legislativos, se otorgan facultades**  
**al Presidente de la República y a las Asambleas,**  
**se introducen reformas al Código Sustantivo**  
**del Trabajo y se dictan otras disposiciones)**

**Artículo 1°:** Adóptese como legislación permanente los siguientes decretos dictados a partir del 21 de mayo de 1965:

1. Decreto 2324 de 2 de septiembre de 1965.
2. Decreto 2352 de 4 de septiembre de 1965.
3. Decreto 2658 de 8 de octubre de 1965.
4. Decreto 2680 de 15 de octubre de 1965.
5. Decreto 2814 de 28 de octubre de 1965.
6. Decreto 2970 de 12 de noviembre de 1965.
7. Decreto 3070 de 19 de noviembre de 1965.
8. Decreto 3233 de 10 de noviembre de 1965.
9. Decreto 0178 de 31 de enero de 1966.
10. Decreto 0427 de 25 de febrero de 1966.
11. Decreto 0530 de 7 de marzo de 1966.
12. Decreto 0803 de 1° de abril de 1966.
13. Decreto 0994 de 29 de abril de 1966.
14. Decreto 1592 de 24 de junio de 1966.
15. Decreto 1665 de 30 de junio de 1966.
16. Decreto 1595 de 24 de junio de 1966.
17. Decreto 1604 de 24 de junio de 1966.
18. Decreto 2688 de 26 de octubre de 1966.
19. Decreto 0746 de 29 de abril de 1967.
20. Decreto 2395 de 17 de septiembre de 1968.

*Parágrafo 1°:* Igualmente adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones de los decretos legislativos enumerados a continuación:

1. Artículos 29 y 30 e incisos 4°, 5° y 6° del Artículo 34 del Decreto 2349 de 4 de septiembre de 1965.
2. Decreto 3398 de diciembre 24 de 1965, con excepción de los artículos 30 y 34;
3. Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 7° del Decreto 3092 de diciembre 23 de 1966;
4. Artículos 1° y 2° del Decreto 0744 de 28 de abril de 1967.

*Parágrafo 2°:* El Decreto 1593 de 24 de junio de 1966, seguirá rigiendo con estas modificaciones.

El impuesto de timbre que establece este Decreto continuará cobrándose sobre las siguientes bases:

- a. Vehículo cuyo modelo oscile entre los diez (10) y los quince (15) años anteriores, veinticinco pesos (\$25) por cada mes;
- b. Vehículos cuyo modelo oscile entre los seis (6) y los nueve (9) años anteriores, treinta y cinco pesos (\$35) por cada mes;
- c. Vehículos cuyo modelo oscile entre los tres (3) y los cinco (5) años anteriores, cincuenta pesos (\$50) por cada mes;
- ch. Vehículos cuyo modelo no sea anterior en más de dos (2) años, ochenta pesos (\$80) por cada mes;
- d. Los vehículos que están gravados con este impuesto, cuyo peso fuere de mil cuatrocientos (1.400) kilogramos o más, pagarán las tarifas establecidas en este Artículo aumentada en un veinte por ciento (20%).

El Distrito Especial y los municipios continuarán autorizados para gravar con el impuesto de circulación y tránsito los vehículos de tracción mecánica.

Los tractores y demás máquinas agrícolas no pagarán impuesto de tránsito por las vías públicas, siempre que lo hagan con sujeción a las disposiciones sobre transporte por carretera.

**Artículo 2º:** El impuesto sobre consumo de cervezas de producción nacional, establecido por el Decreto Legislativo 1665 de 30 de junio de 1966, se continuará liquidando y pagando en la forma que lo determine el Gobierno Nacional, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- a. Una base impositiva clara, que dé completa certeza para la liquidación del impuesto e impida la evasión fiscal;
- b. Tarifas que concilien la capacidad tributaria de las empresas con el mejoramiento de la situación fiscal de los departamentos;
- c. Tarifas razonables, de tal manera que el precio de las cervezas no estimule el consumo de bebidas alcohólicas nocivas para la salud; y
- ch. Un producido que no sea, en ningún caso, inferior al que realmente se recaude en el país durante el año de 1968.

De acuerdo con lo previsto en el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución y para dar cumplimiento a lo dispuesto en este Artículo, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta los sesenta (60) días siguientes a la sanción de esta Ley, con el fin de establecer: la base imponible; las tarifas del impuesto y la forma de pago; la fecha de cobro del impuesto; la participación del Distrito Especial de Bogotá; la destinación del producto del impuesto según lo estipulado por los artículos 3º y 4º del Decreto Legislativo 1665 de 1966, y la cesión a los departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a las intendencias y comisarías, en proporción al consumo de cada lugar, de la participación del ocho por ciento (8%) que tiene actualmente la Nación.

*Parágrafo:* El Gobierno queda facultado para que, en caso de que las revisiones efectuadas por la División de Impuestos Nacionales sobre liquidaciones del impuesto a las cervezas, anteriores a la presente Ley, arrojen a favor del fisco una suma cuyo cobro

inmediato pueda afectar sensiblemente la posición financiera de las empresas, conceda a éstas el beneficio de cubrir la diferencia que resulte a su cargo por cuotas anuales, dentro de un plazo razonable.

*Parágrafo:* Extiéndense las facultades de que se reviste al Presidente de la República por este Artículo a la determinación de una base impositiva clara del impuesto sobre el consumo de tabaco de que trata el Decreto Legislativo 1626 de 1951.

**Artículo 3º:** Los decretos legislativos 2351 y 2352 de 1965 y el 0939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes:

1. El Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Nacional del Trabajo, cuya emisión es suficiente para justificarlos, podrá dictar reglamentos especiales destinados a incrementar las exportaciones; el empleo de mano de obra en determinadas actividades o empresas, principalmente en la industria de la construcción y el mantenimiento regular de servicios esenciales, o enderezados al fomento de regiones en donde imperen condiciones de desempleo y de bajo desarrollo económico.

Tales reglamentos podrán exceptuar las actividades, empresas y regiones económicas a que se refiere este numeral, de la aplicación de algunas disposiciones legales que normalmente regulan las actividades laborales y de cuya no aplicación pueda deducirse, con la mayor certidumbre posible, que se facilitará notoriamente el logro de los objetivos a que se refiere el inciso 1º de este numeral.

2. En cualquier momento, antes de la declaración de huelga o durante el término a que se refiere el Artículo 1º del Decreto Legislativo 0939 de 1966, el sindicato o sindicatos a que están afiliados más de la mitad de los trabajadores, o en defecto de éstos, los trabajadores, en Asamblea General, podrán solicitar que las diferencias precisas respecto de las cuales se haya producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo de conciliación, contenidas en el pliego de peticiones de los trabajadores como proyecto de convención colectiva o de pacto colectivo de trabajo, sean sometidas al fallo de un Tribunal de Arbitramento Obligatorio constituido en la forma que se determina más adelante.

El Ministro de Trabajo, de oficio o a solicitud del sindicato o sindicatos, o en defecto de éstos, de los trabajadores, en Asamblea General, someterá a votación de la totalidad de los trabajadores de la empresa si desean o no sujetar las mencionadas diferencias a fallo arbitral, y si la mayoría absoluta de ellos optare por lo primero, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro del término máximo de tres (3) días hábiles si se hallare suspendido, y se convocará dentro de los dos (2) días hábiles siguientes el Tribunal de Arbitramento Obligatorio llamado a proferir dicho fallo.

3. El Tribunal de Arbitramento Obligatorio se compondrá de tres (3) miembros designados así: uno por la empresa, otro por el sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores, o en defecto de éstos por los

trabajadores, en Asamblea General, y el tercero de común acuerdo por dichos dos árbitros. En caso de que los dos árbitros no se pongan de acuerdo para elegir el tercero dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su posesión, dicho árbitro será designado por el Ministerio de Trabajo de lista integrada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia integrará dicha lista para períodos de dos (2) años con doscientos (200) ciudadanos colombianos, residentes en los distintos departamentos del país, que sean abogados titulados, especialistas en derecho laboral o expertos en la situación económica y social del país y de reconocida honorabilidad.

4. Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral. Pero el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Se deroga el ordinal i del Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo tal como fue sustituido por el Artículo 1º del Decreto Legislativo 0753 de 1956.
5. No obstante lo dispuesto en el Artículo 26 del Decreto Legislativo 2351 de 1965, cuando el setenta y cinco por ciento (75%) o más de los trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad al servicio de una empresa estén afiliados a un solo sindicato gremial, el pliego de peticiones que éste le presente a la empresa deberá discutirse directamente con ese sindicato, y el acuerdo a que se llegue formará un capítulo especial de la respectiva convención colectiva de trabajo.
6. La pensión de jubilación a que se refiere el numeral 14 del Artículo 7º del Decreto 2351 de 1965, es la consagrada en los Artículos 260 del Código Sustantivo del Trabajo y 11 del Decreto 3041 de diciembre 19 de 1966.
7. La acción de reintegro que consagra el numeral 5º del Artículo 8º del Decreto 2351 de 1965, prescribirá en el término de tres (3) meses contados desde la fecha del despido.

**Artículo 4º:** Autorízase al Gobierno para celebrar operaciones de crédito interno y para abrir créditos y hacer traslados en el Presupuesto destinados a obtener los fondos necesarios para contribuir al equilibrio fiscal de los departamentos y al pago oportuno de sus obligaciones y servicios. El Gobierno efectuará préstamos a los departamentos con dichas finalidades.

Los contratos a que se refiere el inciso anterior sólo requieren para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros.

Los contratos que celebren los gobernadores, previa autorización de las Asambleas, sólo requerirán para su validez la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 5º:** Autorízase al Gobierno Nacional para que de los ingresos especiales que haya obtenido u obtenga por los distintos actos relacionados con el Congreso Eucarístico

Internacional celebrado en Bogotá, destine las sumas necesarias para cubrir los gastos adicionales que se hayan verificado con motivo del mismo Congreso.

Para el cumplimiento del presente Artículo el Gobierno podrá hacer los traslados presupuestales del caso y abrir los créditos adicionales que sean necesarios.

**Artículo 6º:** Esta Ley rige desde su sanción.

CARLOS LLERAS RESTREPO

**Ley 26 de 1976**  
**(por la cual se aprueba el Convenio Internacional**  
**del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical**  
**y a la Protección del Derecho de Sindicación**  
**adoptado por la 31ª Reunión de la Conferencia**  
**General de la Organización Internacional**  
**del Trabajo, Ginebra, 1948)**

**Artículo 1º:** Apruébase el siguiente Convenio Internacional del Trabajo, adoptado por la 31ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

**CONVENIO NO. 87**

**Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección**  
**del derecho de sindicación.**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en San Francisco por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 de junio de 1948 en su Trigésima Primera Reunión; después de haber decidido adoptar en forma de Convenio, diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión; considerando que el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enuncia, entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, “la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical”; considerando que la Declaración de Filadelfia proclamó nuevamente que “la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante”; considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo en su Trigésima Reunión adoptó por unanimidad los principios que deben servir de base a la reglamentación internacional; considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Segunda Reunión hizo suyos estos principios y solicitó de la Organización Internacional del Trabajo la continuación de todos sus esfuerzos a fin de hacer posible la adopción de uno o varios Convenios Internacionales, adopta, con fecha nueve (9) de julio de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948:

### Parte I: libertad sindical

**Artículo 1º:** Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

**Artículo 2º:** Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

**Artículo 3º:**

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

**Artículo 4º:** Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

**Artículo 5º:** Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

**Artículo 6º:** Las disposiciones de los artículos 2º, 3º y 4º de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

**Artículo 7º:** La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2º, 3º y 4º de este Convenio.

**Artículo 8º:**

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

**Artículo 9º:**

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán las Fuerzas Armadas y a la Policía las garantías previstas por el presente Convenio.
2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8º del Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía garantías prescritas por el presente Convenio.

**Artículo 10º:** En el presente Convenio, el término “organización” significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

### **Parte II: protección del derecho de sindicación**

**Artículo 11:** Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

### **Parte III: disposiciones diversas**

**Artículo 12:**

1. Respecto de los territorios mencionados en el Artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1976, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4º y 5º de dicho Artículo, tal como quedó enmendado, todo miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:
  - a. Los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificación;
  - b. Los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
  - c. Los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;
  - d. Los territorios respecto de los cuales se reserva su decisión.
2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a y b del párrafo 1º de este Artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
3. Todo miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b, c o d del párrafo 1º de este Artículo.
4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del Artículo 16, todo miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

**Artículo 13:**

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el miembro responsable de las

- relaciones internacionales de este territorio, de acuerdo con el Gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.
2. Podrán comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio;
    - a. Dos (2) o más miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común, o
    - b. Toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.
  3. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes en este Artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.
  4. El miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.
  5. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del Artículo 16, el miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

#### **Parte IV: disposiciones finales**

**Artículo 14:** Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

**Artículo 15:**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce (12) meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos (2) miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce (12) meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

**Artículo 16:**

1. Todo miembro que haya ratificado el Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez (10) años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General

de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un (1) año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un (1) año después de la expiración del período de diez (10) años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este Artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez (10) años, y, en lo sucesivo, podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez (10) años, en las condiciones previstas en este Artículo.

**Artículo 17:**

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la Organización.
2. Al notificar a los miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

**Artículo 18:** El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado, de acuerdo con los Artículos precedentes.

**Artículo 19:** A la expiración de cada período de diez (10) años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

**Artículo 20:**

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo Convenio que implique una revisión total o parcial del presente y a menos que el nuevo Convenio contenga disposiciones en contrario:
  - a. La ratificación por un miembro del nuevo Convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio no obstante las disposiciones contenidas en el Artículo 16, siempre y cuando el nuevo Convenio revisor haya entrado en vigor;
  - b. A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo Convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el Convenio revisor.

**Artículo 21:** Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas. Es fiel copia tomada del original que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Ley 27 de 1976**  
**(por la cual se aprueba el Convenio Internacional**  
**del Trabajo, relativo a la aplicación**  
**de los principios del derecho de sindicación**  
**y de negociación colectiva, adoptado**  
**por la Conferencia General de la Organización**  
**Internacional del Trabajo, Ginebra, 1919)**

**Artículo 1º:** Apruébase el siguiente Convenio Internacional del Trabajo, adoptado por la Trigésima Segunda Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

**CONVENIO NO. 98**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su 32ª Reunión; después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de Convenio Internacional, adopta, con fecha primero (1º) de julio de mil novecientos cuarenta y nueve (1949), el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

**Artículo 1º:**

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
  - a. Sujetar el empleo de un trabajador la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
  - b. Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

**Artículo 2º:**

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de ingerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
2. Se consideran actos de ingerencia, en el sentido del presente Artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener

económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

**Artículo 3º:** Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

**Artículo 4º:** Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

**Artículo 5º:**

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las Fuerzas Armadas y a la Policía.
2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8º del Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía las garantías prescritas en este Convenio.

**Artículo 6º:** El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su Estatuto.

**Artículo 7º:** Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

**Artículo 8º:**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce (12) meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos (2) miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada miembro, doce (12) meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

**Artículo 9º:**

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo de acuerdo con el párrafo 2º del Artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo deberán indicar:
  - a. Los territorios respecto de los cuales el miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
  - b. Los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;

- c. Los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;
  - d. Los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.
2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a y b del párrafo 1º de este Artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
  3. Todo miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b, c o d del párrafo 1º de este Artículo.
  4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del Artículo 11, todo miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

**Artículo 10º:**

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4º y 5º del Artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberán especificar en qué consisten dichas modificaciones.
2. El miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.
3. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del Artículo 11, el miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

**Artículo 11:**

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez (10) años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un (1) año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez (10) años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este Artículo quedará

obligado durante un nuevo período de diez (10) años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez (10) años, en las condiciones previstas en este Artículo.

**Artículo 12:**

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la Organización.
2. Al notificar a los miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

**Artículo 13:** El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

**Artículo 14:** A la expiración de cada período de diez (10) años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

**Artículo 15:**

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo Convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo Convenio contenga disposiciones en contrario:
  - a. La ratificación por un miembro del nuevo Convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el Artículo 11, siempre que el nuevo Convenio revisor haya entrado en vigor;
  - b. A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo Convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el Convenio revisor.

**Artículo 16:** Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas. Es fiel copia tomada del original que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## **Ley 12 de 1986** **(por la cual se dictan normas sobre** **la Cesión de Impuesto a las Ventas** **o Impuesto al Valor Agregado (IVA)** **y se reforma el Decreto 0232 de 1983)**

**Artículo 1º:** A partir del 1º de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas de que tratan las leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 0232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el cincuenta por ciento (50%) del producto del Impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes: a partir del 1º de julio de 1986, el treinta y cinco décimos por ciento (30,5%) del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987 el treinta y dos por ciento (32%); en 1988 el treinta y cuatro y cinco décimos por ciento (34,5%); en 1989 el treinta y siete y cinco décimos por ciento (37,5%); en 1990 el cuarenta y uno por ciento (41,0%); en 1991 el cuarenta y cinco por ciento (45,0%); en 1992 y, en adelante, el cincuenta por ciento (50%) del producto anual del Impuesto a las Ventas.

*Parágrafo 1º:* Hasta el 30 de junio de 1986, la participación de las entidades territoriales en el Impuesto a las Ventas será la que establecen los literales a, b y c del Artículo 1º del Decreto 0232 de 4 de febrero de 1983 y las retenciones serán las mismas que establece el Artículo 2º de este Decreto.

*Parágrafo 2º:* En las sobretasas temporales que se establezcan al Impuesto a las Ventas no tendrán participación las entidades territoriales.

**Artículo 2º:** A partir del 1º de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en el Impuesto a las Ventas será asignada, así:

- a. Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías;
- b. Un porcentaje adicional al establecido en el literal a del presente Artículo que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías cuya población sea de menos de cien mil (100.000) habitantes;
- c. Un porcentaje para las intendencias y comisarías que será girado por la Nación, directamente a las tesorerías intendenciales y comisariales;
- d. Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías con destino a las cajas seccionales de previsión o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales;
- e. El cero y un décimos por ciento (0,1%) para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con destino a los programas de asesoría técnica-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios en los niveles departamental, intendencial, comisarial y municipales, así como a los diputados, concejales, consejeros intendenciales y consejeros comisariales;

- f. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, cumplirá esta función, directamente o mediante contratos con universidades oficiales o privadas;
- g. El cero y un décimos por ciento (0,1%) con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para atender exclusivamente, a los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos contrastales en los municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes que será girado también bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 3º:** El porcentaje a que se refiere el literal a del Artículo 2º será el siguiente: A partir del 1º de julio de 1986, el veinticinco y ocho décimos por ciento (25,8%) del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el veinticinco y nueve décimos por ciento (25,9%) en 1988 el veintiséis y cuatro décimos por ciento (26,4%); en 1989 el veintisiete por ciento (27%); en 1990 el veintisiete y cinco décimos por ciento (27,5%); en 1991 el veintiocho por ciento (28%); en 1992, y en adelante el veintiocho y cinco décimos por ciento (28,5%) del producto anual de Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal b del Artículo 2º será el siguiente: A partir del 1º de julio de 1986, el cero y cuatro décimos por ciento (0,4%) del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987 el uno y ocho décimos por ciento (1,8%); en 1988 el tres y ocho décimos por ciento (3,8%); en 1989 el seis por ciento (6%), en 1990 el nueve por ciento (9%); en 1991 el doce y cinco décimos por ciento (12,5%); en 1992 y, en adelante, el dieciséis y ocho décimos por ciento (16,8%) del producto anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal c del Artículo 2º será el siguiente: A partir del 1º de julio de 1986 el cero y siete décimos por ciento (0,7%) del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987 el cero y seis décimos por ciento (0,6%); en 1988 el cero y seis décimos por ciento (0,6%) y en 1989, 1990, 1991, 1992 y en adelante el cero y cinco décimos por ciento (0,5%) sin perjuicio de su participación en los términos de los literales a y b del Artículo 2º de la presente Ley.

El porcentaje a que se refiere el literal d del Artículo 2º será el siguiente: En 1986, el tres y cinco décimos por ciento (3,5%); del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el tres y cinco décimos por ciento (3,5%); en 1988, el tres y cinco décimos por ciento (3,5%); en 1989, el tres y ocho décimos por ciento (3,8%); en 1990, el tres y ocho décimos por ciento (3,8%); en 1991, el tres y ocho décimos por ciento (3,8%) y en 1992 y, en adelante, el cuatro por ciento (4%) del producto anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal f del Artículo 2º será girado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a partir del 1º de julio de 1986, y ésta será su participación en el producto anual del Impuesto a las Ventas desde esta fecha en adelante.

El porcentaje a que se refiere el literal e del Artículo 2º será girado a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. A partir del 1º de enero de 1987; y ésta será su participación en el producto anual del Impuesto a las Ventas desde esta fecha en adelante.

*Parágrafo:* Los municipios a que se refiere el literal b del Artículo 2º tendrán en consecuencia, además de su participación, según el literal a del mismo Artículo, el incremento adicional que se establece en el inciso 2º del presente Artículo.

**Artículo 4º:** La distribución del porcentaje adicional para las poblaciones de que trata el literal b del Artículo 2º de la presente Ley, se hará entre los municipios en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

Para determinar el monto de la participación que corresponde a cada municipio de este grupo, se procederá en la siguiente forma:

De acuerdo con la proporción que represente la población de cada municipio dentro del total de la del grupo previsto en el respectivo literal b, se asigna el monto de la participación que le corresponde a dicho municipio. A este monto se le resta la magnitud que resulte de la siguiente operación matemática: Valor total de los avalúos catastrales del municipio, multiplicado por la diferencia entre la tarifa efectiva promedio del Impuesto Predial del grupo literal b y la tarifa efectiva del Impuesto Predial del municipio correspondiente.

*Parágrafo 1º:* Entiéndase por Tarifa Efectiva Promedio, del grupo comprendido en el literal b, el resultado de la división del total de los recaudos del Impuesto Predial por el valor de los avalúos catastrales.

*Parágrafo 2º:* Entiéndase por Tarifa Efectiva del Municipio, el resultado de la división del total de los recaudos del Impuesto Predial por el valor de los avalúos catastrales.

*Parágrafo 3º:* Los cálculos de que trata el presente Artículo, serán elaborados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el primer bimestre de cada año, y deberán referirse al año inmediatamente anterior al de la vigencia fiscal dentro de la cual se hará la distribución del producto del Impuesto a las Ventas.

Los tesoreros municipales estarán obligados a informar al Ministerio de Hacienda el valor total de los recaudos por concepto del Impuesto Predial, sobretasas de intereses del año inmediatamente anterior, antes del 20 de enero.

*Parágrafo 4º:* De los avalúos catastrales de cada municipio, se excluirá el valor de la propiedad inmueble de la Nación, el departamento y el municipio y la correspondiente a las instituciones exentas por normas concordatarias.

*Parágrafo 5º:* Dentro de los recaudos del Impuesto Predial, se incluirán las sobretasas y los intereses de mora en el pago del Impuesto Predial y las sobretasas.

*Parágrafo 6º:* En ningún caso la participación en cifras absolutas de los municipios podrá ser inferior a la suma que ellos reciban durante la vigencia de 1985.

Si alguno o algunos municipios reciben una cantidad inferior, tal faltante se tomará del porcentaje adicional que va con destino a los municipios de menos de cien mil (100.000) habitantes.

**Artículo 5º:** La distribución de la participación del Impuesto a las Ventas, de que tratan los literales a, b y d del Artículo 2º de la presente Ley, se hará proporcionalmente a la población de cada una de las entidades territoriales y dentro de cada entidad territorial, en proporción a la población de cada municipio teniendo en cuenta lo dispuesto en el

Artículo 4º de la presente Ley, para las poblaciones de menos de cien mil (100.000) habitantes.

**Artículo 6º:** A partir de la vigencia de esta Ley, los municipios de todo el país y el Distrito Especial de Bogotá, podrán continuar destinando hasta el veinticinco y ocho décimos por ciento (25,8%) de los porcentajes establecidos en el inciso 1º del Artículo 3º de la presente Ley, para atender gastos de funcionamiento e inversión.

La diferencia entre ese valor y el tope de la asignación de la participación del Impuesto a las Ventas prevista para cada año, deberán utilizarla exclusivamente en gastos de inversión.

**Artículo 7º:** La proporción de la participación del Impuesto a las Ventas, que el Artículo 6º condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- a. Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.
- b. Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- c. Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- d. Construcción y conservación de centrales de transporte.
- e. Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
- f. Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
- g. Casas de cultura.
- h. Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.
- i. Tratamiento y disposición final de basuras.
- j. Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- k. Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
- l. Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.
- m. Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión.
- n. Inversiones en Bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.
- ñ. Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

**Artículo 8º:** En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el cincuenta por ciento (50%) de la participación del Impuesto a las Ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de cien mil (100.000) habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el veinte por ciento (20%) de la participación del Impuesto a las Ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

**Artículo 9º:** La ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes, deberá ser vigilada por las Oficinas de Planeación de los departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan.

**Artículo 10º:** De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el Impuesto a las Ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías, la Nación hará las siguientes retenciones:

1. Para municipios entre cien mil (100.000) y quinientos mil (500.000) habitantes, el treinta por ciento (30%) a partir del 1º de julio de 1986.
2. Para municipios de más de quinientos mil (500.000) habitantes, el cincuenta por ciento (50%) a partir del 1º de julio de 1986.

Las sumas retenidas deberán ser giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá o del territorio al que pertenezcan los respectivos municipios.

**Artículo 11:** Del total de los recursos destinados por esta Ley a los Fondos Educativos Regionales, FER, no menos del setenta por ciento (70%) se destinará a atender los costos de los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos y el porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 12:** Las plantas de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales, FER, previo certificado de disponibilidad presupuestal, deberán ser aprobadas mediante Decreto del Gobierno Nacional, que deberá llevar las firmas de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Cualquier nombramiento de personal docente o administrativo en los Fondos Educativos Regionales, FER, por fuera de las plantas de personal, será de cargo del presupuesto en la entidad territorial respectiva y la Nación no asumirá los costos presentes o futuros que ello pueda representar.

**Artículo 13:** Revístese al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la sanción de a presente Ley, para:

- a. Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley.
- b. Asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley, o suprimirlas; y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada.
- c. Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta Ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.
- d. El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los

incrementos de la participación en los Impuestos a las Ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992.

**Artículo 14:** Los municipios podrán celebrar contratos o convenios con entidades administrativas de los gobiernos Nacional, Departamental y Municipales, para la realización de obras públicas o la prestación de algunos servicios públicos. Los convenios o contratos a que se refiere este Artículo deberán ser coordinados por los departamentos, intendencias y comisarías a las cuales pertenezcan los respectivos municipios.

**Artículo 15:** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer retenciones del incremento de la cesión de Impuesto a las Ventas, a que se refiere esta Ley, para atender el pago de las obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas. Dichas retenciones serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades acreedoras.

*Parágrafo 1º:* Las entidades públicas acordarán previamente los saldos débitos con los municipios, mediante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si fuere necesario.

*Parágrafo 2º:* Las obligaciones a que se refiere este Artículo, deberán ser previamente certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 16:** Modificado por el Artículo 46 de la Ley 43 de 1987. El nuevo texto es el siguiente:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá a los municipios, las participaciones en el Impuesto a las Ventas, sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiación de la respectiva Ley de Presupuesto. El pago deberá efectuarse dentro del mes siguiente a aquel en el cual la Dirección General de Tesorería reciba el recaudo correspondiente al bimestre respectivo. El saldo pendiente de giro al finalizar cada vigencia fiscal deberá ser cancelado dentro de los primeros cuatro (4) meses de la siguiente vigencia fiscal.

*Parágrafo 1º:* Los acuerdos de gastos correspondientes a la cesión del Impuesto a las Ventas de que trata la Ley 12 de 1986 y el presente Artículo, se harán sobre la base del noventa por ciento (90%) del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto.

*Parágrafo 2º:* Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago de la cesión del Impuesto sobre las Ventas y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, como la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la Ley Penal.

*Parágrafo 3º:* Para los efectos previstos en este Artículo se tendrán como fechas máximas para efectuar el pago de la participación correspondiente a cada bimestre, las que se indican a continuación:

El bimestre enero-febrero, a más tardar el último día hábil de abril.

El bimestre marzo-abril, a más tardar el último día hábil de junio.

El bimestre mayo-junio, a más tardar el último día hábil de agosto.

El bimestre julio-agosto, a más tardar el último día hábil de octubre.

El bimestre septiembre-octubre, a más tardar el último día hábil de diciembre.

El bimestre noviembre–diciembre, a más tardar el último día hábil del mes de febrero del año inmediatamente siguiente.

**Artículo 17:** Los datos sobre población a que se refiere la presente Ley serán los correspondientes a las cifras más recientes elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

*Parágrafo:* Para efectos de esta Ley, la actualización de los datos sobre población que haga el Departamento Administrativo Nacional de Estadística debe comprender la totalidad de municipios del país.

**Artículo 18:** Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 19:** Dos representantes y dos senadores de las comisiones terceras de la Cámara y el Senado, asesorarán al Ministerio de Hacienda en la revisión de los datos a que se refiere el Parágrafo 3º del Artículo 4º de la presente Ley.

**Artículo 20:** Para Artículo transitorio, el siguiente:

Para la vigencia fiscal de 1986, el Gobierno Nacional liquidará la participación en el Impuesto a las Ventas sobre la base de la población de las entidades territoriales y tomará en cuenta, para tal liquidación, las cifras más recientes de población, elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

**Artículo 21:** La presente Ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

BELISARIO BETANCUR CUARTAS

## **Ley 50 de 1990** **(por la cual se introducen reformas** **al Código Sustantivo del Trabajo** **y se dictan otras disposiciones)**

### **Parte primera: derecho individual del trabajo**

**Artículo 1º:** El Artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Elementos esenciales.

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:
  - a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
  - b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos

del trabajador en concordancia con los Tratados o Convenios Internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

- c. Un salario como retribución del servicio.
2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este Artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”.

**Artículo 2º:** El Artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Presunción.

Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo. No obstante, quien habitualmente preste sus servicios personales remunerados en ejercicio de una profesión liberal o en desarrollo de un contrato civil o comercial, pretenda alegar el carácter laboral de su relación, deberá probar que la subordinación jurídica fue la prevista en el literal b del Artículo 1º de esta Ley y no la propia para el cumplimiento de la labor o actividad contratada”.

**Artículo 3º:** El Artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el Artículo 4º del Decreto Ley 2351 de 1965, quedará así: “Contrato a término fijo.

El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres (3) años, pero es renovable indefinidamente.

1. Si antes de la fecha de vencimiento del término estipulado, ninguna de las partes avisare por escrito a la otra su determinación de no prorrogar el contrato, con una antelación no inferior a treinta (30) días, éste se entenderá renovado por un período igual al inicialmente pactado, y así sucesivamente.
2. No obstante, si el término fijo es inferior a un (1) año, únicamente podrá prorrogarse sucesivamente el contrato hasta por tres (3) períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no podrá ser inferior a un año, y así sucesivamente.

*Parágrafo:* En los contratos a término fijo inferior a un (1) año, los trabajadores tendrán derecho al pago de vacaciones y prima de servicios en proporción al tiempo laborado cualquiera que éste sea”.

**Artículo 5º:** El Artículo 51 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Suspensión.

El contrato de trabajo se suspende:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito que temporalmente impida su ejecución.
2. Por la muerte o inhabilitación del empleador, cuando éste sea una persona natural y cuando ello traiga como consecuencia necesaria y directa la suspensión temporal del trabajo.
3. Por suspensión de actividades o clausura temporal de la empresa, establecimiento o negocio, en todo o en parte, hasta por ciento veinte (120) días por razones técnicas o económicas u otras independientes de la voluntad del empleador, mediante autorización previa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De la solicitud que se eleve al respecto el empleador deberá informar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores.

4. Por licencia o permiso temporal concedido por el empleador al trabajador o por suspensión disciplinaria.
5. Por ser llamado el trabajador a prestar servicio militar. En este caso el empleador está obligado a conservar el puesto del trabajador hasta por treinta (30) días después de terminado el servicio. Dentro de este término el trabajador puede reincorporarse a sus tareas, cuando lo considere conveniente, y el empleador está obligado a admitirlo tan pronto como éste gestione su reincorporación.
6. Por detención preventiva del trabajador o por arresto correccional que no exceda de ocho (8) días por cuya causa no justifique la extinción del contrato.
7. Por huelga declarada en la forma prevista en la Ley”.

**Artículo 6°:** El Artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el Artículo 6° del Decreto Ley 2351 de 1965, quedará así: “Terminación del contrato.

1. El contrato de trabajo termina:
  - a. Por muerte del trabajador;
  - b. Por mutuo consentimiento;
  - c. Por expiración del plazo fijo pactado;
  - d. Por terminación de la obra o labor contratada;
  - e. Por liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento;
  - f. Por suspensión de actividades por parte del empleador durante más de ciento veinte (120) días;
  - g. Por sentencia ejecutoriada;
  - h. Por decisión unilateral en los casos de los artículos 7° del Decreto Ley 2351 de 1965, y 6° de esta Ley;
  - i. Por no regresar el trabajador a su empleo, al desaparecer las causas de la suspensión del contrato.
2. En los casos contemplados en los literales e y f de este Artículo, el empleador deberá solicitar el correspondiente permiso al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e informar por escrito a sus trabajadores de este hecho. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social resolverá lo relacionado con el permiso en un plazo de dos (2) meses.

El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente”.

**Artículo 7°:** El Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 8° del Decreto Ley 2351 de 1965 quedará así: “Terminación unilateral del contrato sin justa causa.

1. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.
2. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del

trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la Ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan.

3. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.
4. En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así:
  - a. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año;
  - b. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción;
  - c. Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción; y
  - d. Si el trabajador tuviere diez (10) o más años de servicio continuo se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción.

*Parágrafo transitorio:* Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente Ley tuvieren diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el ordinal 5° del Artículo 8° del Decreto Ley 2351 de 1965, salvo que el trabajador manifieste su voluntad de acogerse al nuevo régimen.

5. Si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato, sin justa causa comprobada, deberá pagar al empleador una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario. El empleador podrá descontar el monto de esta indemnización de lo que le adeude al trabajador por prestaciones sociales. En caso de efectuar el descuento depositará ante el Juez el valor correspondiente mientras la Justicia decida.
6. No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este Artículo, si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura”.

**Artículo 8°:** El Artículo 78 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Duración máxima.

El período de prueba no puede exceder de dos (2) meses.

En los contratos de trabajo a término fijo, cuya duración sea inferior a un (1) año el período de prueba no podrá ser superior a la quinta parte del término inicialmente pactado para el respectivo contrato, sin que pueda exceder de dos (2) meses.

Cuando entre un mismo empleador y trabajador se celebren contratos de trabajo sucesivos, no es válida la estipulación del período de prueba, salvo para el primer contrato”.

**Artículo 9º:** El Artículo 79 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Prórroga.

Cuando el período de prueba se pacte por un plazo menor al de los límites máximos expresados, las partes pueden prorrogarlo antes de vencerse el período inicialmente estipulado, sin que el tiempo total de la prueba pueda exceder dichos límites”.

**Artículo 10º:** El Artículo 94 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización.

Son agentes colocadores de pólizas de seguro y títulos de capitalización las personas naturales que promuevan la celebración de contratos de seguro y capitalización y la renovación de los mismos en relación con una o varias compañías de seguros o sociedades de capitalización”.

**Artículo 11:** El Artículo 95 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Clases de agentes.

Los agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización podrán tener el carácter de dependientes o independientes”.

**Artículo 12:** El Artículo 96 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Agentes dependientes.

Son agentes dependientes las personas que han celebrado contrato de trabajo para desarrollar esta labor, con una compañía de seguros o una sociedad de capitalización.

*Parágrafo transitorio:* No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, las relaciones laborales que se hubieren configurado entre los agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización y una o varias compañías de seguros o sociedades de capitalización, con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, continuarán rigiéndose por las normas bajo las cuales se establecieron”.

**Artículo 13:** El Artículo 97 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Agentes independientes.

Son agentes independientes las personas que, por sus propios medios, se dedican a la promoción de pólizas de seguros y títulos de capitalización, sin dependencia de la compañía de seguros o la sociedad de capitalización, en virtud de un contrato mercantil. En este evento no se podrán pactar cláusulas de exclusividad que le impidan al agente colocador celebrar contratos con varias compañías de seguros o sociedades de capitalización”.

**Artículo 14:** Adiciónase al Capítulo II del Título III Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente Artículo:

Colocadores de apuestas permanentes.

Los colocadores de apuestas permanentes, al igual que los agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización, podrán tener el carácter de dependientes o independientes. Son colocadores de apuestas permanentes dependientes los que han celebrado contratos de trabajo para desarrollar esa labor, con una empresa concesionaria. Son colocadores de apuestas permanentes independientes las personas que por sus propios medios se dediquen a la promoción o colocación de apuestas permanentes, sin dependencia de una empresa concesionaria, en virtud de un contrato mercantil. En este evento no se podrán pactar cláusulas de exclusividad.

*Parágrafo:* Los colocadores de apuestas permanentes que con anterioridad a la vigencia de la presente Ley estuvieren vinculados mediante contrato de trabajo, mantendrán tal vinculación de idéntica naturaleza”.

**Artículo 15:** El Artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Elementos integrantes.

Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones”.

**Artículo 16:** El Artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Pagos que no constituyen salario.

No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad”.

**Artículo 17:** El Artículo 129 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Salario en especie.

1. Constituye salario en especie toda aquella parte de la remuneración ordinaria y permanente que reciba el trabajador como contraprestación directa del servicio, tales como la alimentación, habitación o vestuario que el empleador suministra al trabajador o a su familia, salvo la estipulación prevista en el Artículo 15 de esta Ley.
2. El salario en especie debe valorarse expresamente en todo contrato de trabajo. A falta de estipulación o de acuerdo sobre su valor real se estimará pericialmente, sin que pueda llegar a constituir y conformar más del cincuenta por ciento (50%) de la totalidad del salario.
3. No obstante, cuando un trabajador devengue el salario mínimo legal, el valor por concepto de salario en especie no podrá exceder del treinta por ciento (30%)”.

**Artículo 18:** El Artículo 130 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Viáticos.

1. Los viáticos permanentes constituyen salario en aquella parte destinada a proporcionar al trabajador manutención y alojamiento; pero no en lo que sólo tenga por finalidad proporcionar los medios de transporte o los gastos de representación.
2. Siempre que se paguen debe especificarse el valor de cada uno de estos conceptos.

3. Los viáticos accidentales no constituyen salario en ningún caso. Son viáticos accidentales aquellos que sólo se dan con motivo de un requerimiento extraordinario, no habitual o poco frecuente”.

**Artículo 19:** El Artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Formas y libertad de estipulación.

1. El empleador y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades como por unidad de tiempo, por obra, o a destajo y por tarea, etcétera, pero siempre respetando el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales.
2. No obstante lo dispuesto en los artículos 13, 14, 16, 21, y 340 del Código Sustantivo del Trabajo y las normas concordantes con éstas, cuando el trabajador devengue un salario ordinario, superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, valdrá la estipulación escrita de un salario que además de retribuir el trabajo ordinario, compense de antemano el valor de prestaciones, recargos y beneficios tales como el correspondiente al trabajo nocturno, extraordinario o al dominical y festivo, el de primas legales, extralegales, las cesantías y sus intereses, subsidios y suministros en especie; y, en general, las que se incluyan en dicha estipulación, excepto las vacaciones.

En ningún caso el salario integral podrá ser inferior al monto de diez (10) salarios mínimos legales mensuales, más el factor prestacional correspondiente a la empresa que no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) de dicha cuantía. El monto del factor prestacional quedará exento del pago de retención en la fuente y de impuestos.

3. Este salario no estará exento de las cotizaciones a la seguridad social, ni los aportes al SENA, ICBF, y cajas de compensación familiar, pero en caso de estas tres últimas entidades, los aportes se disminuirán en un treinta por ciento (30%).
4. El trabajador que desee acogerse a esta estipulación, recibirá la liquidación definitiva de su auxilio de cesantía y demás prestaciones sociales causadas hasta esa fecha, sin que por ello se entienda terminado su contrato de trabajo”.

**Artículo 20:** El Artículo 147 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Procedimiento de fijación.

1. El salario mínimo puede fijarse en pacto o convención colectiva o en fallo arbitral.
2. El Consejo Nacional Laboral, por consenso fijará salarios mínimos de carácter general o para cualquier región o actividad profesional, industrial, comercial, ganadera, agrícola o forestal de una región determinada. En caso de que no haya consenso en el Consejo Nacional Laboral, el Gobierno, por medio de decretos que regirán por el término que en ellos se indique, puede fijar dichos salarios.
3. Para quienes laboren jornadas inferiores a las máximas legales y devenguen el salario mínimo legal o el convencional, éste regirá en proporción al número de horas efectivamente trabajadas, con excepción de la jornada especial de treinta y seis horas previstas en el Artículo siguiente”.

**Artículo 21:** El Artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 1º de la Ley 6ª de 1981, quedará así: “Artículo 161. Duración.

La duración máxima legal de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas a cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

- a. En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el Gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;
- b. La duración máxima legal de la jornada de trabajo del menor se sujetará a las siguientes reglas:
  1. El menor entre doce (12) y catorce (14) años sólo podrá trabajar una jornada máxima de cuatro (4) horas diarias y veinticuatro (24) horas a la semana, en trabajos ligeros.
  2. Los mayores de catorce (14) y menores de dieciséis (16) años sólo podrán trabajar una jornada máxima de seis (6) horas diarias y treinta y seis (36) horas a la semana.
  3. La jornada de trabajo del menor entre dieciséis (16) y dieciocho (18) años no podrá exceder de ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) a la semana.
- c. En las empresas, factorías o nuevas actividades que se establezcan a partir de la vigencia de esta Ley, el empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.
- d. En este caso no habrá lugar al recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

*Parágrafo:* El empleador no podrá, aun con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo”.

**Artículo 22:** Adiciónase al Capítulo II del Título VI Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente Artículo:

Dedicación exclusiva en determinadas actividades.

En las empresas con más de cincuenta (50) trabajadores que laboren cuarenta y ocho (48) horas a la semana, estos tendrán derecho a que dos (2) horas de dicha jornada, por cuenta del empleador, se dediquen exclusivamente a actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación.

**Artículo 23:** Adiciónase al Capítulo II del Título VI Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente Artículo:

Límite del trabajo suplementario.

En ningún caso las horas extras de trabajo, diurnas o nocturnas, podrán exceder de dos (2) horas diarias y doce (12) semanales. Cuando la jornada de trabajo se amplíe por acuerdo entre empleadores y trabajadores a diez (10) horas diarias, no se podrá en el mismo día laborar horas extras.

**Artículo 24:** El Artículo 164 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Descanso en día sábado.

Pueden repartirse las cuarenta y ocho (48) horas semanales de trabajo ampliando la jornada ordinaria hasta por dos (2) horas, por acuerdo entre las partes, pero con el fin exclusivo de permitir a los trabajadores el descanso durante todo el sábado. Esta ampliación no constituye trabajo suplementario o de horas extras”.

**Artículo 25:** El Artículo 168 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Tasas y liquidación de recargos.

1. El trabajo nocturno, por el solo hecho de ser nocturno se remunera con un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor del trabajo diurno, con excepción del caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el Artículo 20 literal c de esta Ley.
2. El trabajo extra diurno se remunera con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.
3. El trabajo extra nocturno se remunera con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.
4. Cada uno de los recargos antedichos se produce de manera exclusiva, es decir, sin acumularlo con alguno otro”.

**Artículo 26:** El Artículo 172 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Norma general.

Salvo la excepción consagrada en el literal c del Artículo 20 de esta Ley el empleador está obligado a dar descanso dominical remunerado a todos sus trabajadores. Este descanso tiene una duración mínima de veinticuatro (24) horas”.

**Artículo 27:** El Artículo 173 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Remuneración.

1. El empleador debe remunerar el descanso dominical con el salario ordinario de un día, a los trabajadores que habiéndose obligado a prestar sus servicios en todos los días laborables de la semana, no faltan al trabajo, o que, si faltan, lo hayan hecho por justa causa o por culpa o disposición del empleador.
2. Se entiende por justa causa el accidente, la enfermedad, la calamidad doméstica, la fuerza mayor y el caso fortuito.
3. No tiene derecho a la remuneración del descanso dominical el trabajador que deba recibir por ese mismo día un auxilio o indemnización en dinero por enfermedad o accidente de trabajo.
4. Para los efectos de este Artículo, los días de fiesta no interrumpen la continuidad y se computan como si en ellos se hubiera prestado el servicio por el trabajador.
5. Cuando la jornada de trabajo convenida por las partes, en días u horas, no implique la prestación de servicios en todos los días laborables de la semana, el trabajador tendrá derecho a la remuneración del descanso dominical en proporción al tiempo laborado”.

**Artículo 28:** El Artículo 175 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Excepciones.

1. El trabajo durante los días de descanso obligatorio solamente se permite retribuyéndolo o dando un descanso compensatorio remunerado:
  - a. En aquellas labores que no sean susceptibles de interrupción por su naturaleza o por motivos de carácter técnico;
  - b. En las labores destinadas a satisfacer necesidades inaplazables, como los servicios públicos, el expendio y la preparación de drogas y alimentos;
  - c. En las labores del servicio doméstico y de choferes particulares; y
  - d. En el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales del Artículo 20 literal c de esta Ley en el cual el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio remunerado.
2. El Gobierno Nacional especificará las labores a que se refieren los ordinales a y b del ordinal 1º de este Artículo”.

**Artículo 29:** Adiciónase al Capítulo III del Título VII Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente Artículo: Labores agropecuarias.

Los trabajadores de empresas agrícolas, forestales y ganaderas que ejecuten actividades no susceptibles de interrupción, deben trabajar los domingos y días de fiesta, remunerándose su trabajo en la forma prevista en el Artículo 179 y con derecho al descanso compensatorio.

**Artículo 30:** El Artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 12 del Decreto Ley 2351 de 1965, quedará así: “Remuneración.

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del cien por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.
2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado sólo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior.
3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el Artículo 20 literal c de esta Ley”.

**Artículo 31:** El Artículo 180 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Trabajo excepcional.

El trabajador que labore excepcionalmente el día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado, o a una retribución en dinero, a su elección, en la forma prevista en el Artículo anterior.

Para el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el Artículo 20 literal c de esta Ley, el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio remunerado cuando labore en domingo”.

**Artículo 32:** El Artículo 181 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 13 del Decreto Ley 2351 de 1965, quedará así: “Descanso compensatorio.

El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado, sin perjuicio de la retribución en dinero prevista en el Artículo 180 del Código Sustantivo del Trabajo. En el caso de la

jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el Artículo 20 literal c de esta Ley el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio remunerado cuando labore en domingo”.

**Artículo 33:** El Artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 15 del Decreto Ley 2351 de 1965, quedará así: “Definición de empresa.

1. Se entiende como una sola empresa, toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona natural o jurídica, que correspondan a actividades similares, conexas o complementarias y que tengan trabajadores a su servicio.
2. En el caso de las personas jurídicas existirá unidad de empresa entre la principal y las filiales o subsidiarias en que aquella predomine económicamente, cuando, además, todas cumplan actividades similares, conexas o complementarias; pero los salarios y prestaciones extralegales que rijan en la principal al momento de declararse la unidad de empresa solamente se aplicarán en las filiales o subsidiarias cuando así lo estipule la respectiva convención colectiva de trabajo, o cuando la filial o subsidiaria esté localizada en una zona de condiciones económicas similares a las de la principal, a juicio del Ministerio o del Juez del Trabajo.
3. No obstante lo anterior, cuando una empresa establezca una nueva unidad de producción, planta o factoría para desarrollar actividades similares, conexas o complementarias del objeto social de las mismas, en función de fines tales como la descentralización industrial, las exportaciones, el interés social o la rehabilitación de una región deprimida, sólo podrá declararse la unidad de empresa entre aquellas y éstas, después de un plazo de gracia de diez (10) años de funcionamiento de las mismas. Para gozar de este beneficio el empleador requiere concepto previo y favorable del Ministerio de Desarrollo Económico.
4. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de oficio o a solicitud de parte y previa investigación administrativa del caso, podrá declarar la unidad de empresa, de que trata el presente Artículo, para lograr el cumplimiento de las leyes sociales. También podrá ser declarada judicialmente”.

**Artículo 34:** Adiciónase al Capítulo V del Título VIII Parte Primera del Código Sustantivo de Trabajo el siguiente Artículo: Protección a la maternidad.

La maternidad gozará de la protección especial del Estado”.

**Artículo 35:** El Artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Descanso remunerado en la época del parto.

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de doce (12) semanas en la época del parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.
2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.

3. Para los efectos de la licencia de que trata este Artículo, la trabajadora debe presentar al patrono un certificado médico, en el cual debe constar:
  - a. El estado de embarazo de la trabajadora;
  - b. La indicación del día probable de parto; y
  - c. La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos (2) semanas antes del parto.
4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente Capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante del menor de siete (7) años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente. Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público.

*Parágrafo:* La trabajadora que haga uso del descanso remunerado en la época del parto podrá reducir a once (11) semanas su licencia, cediendo la semana restante a su esposo o compañero permanente para obtener de éste la compañía y atención en el momento del parto y en la fase inicial del puerperio”.

**Artículo 36:** El Artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Prohibición de despedir.

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.
2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período de embarazo o dentro de los tres (3) meses posteriores al parto, y sin autorización de las autoridades de que trata el Artículo siguiente.
3. La trabajadora despedida sin autorización de la autoridad tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiera lugar de acuerdo con el contrato de trabajo y, además, al pago de las doce (12) semanas de descanso remunerado de que trata este Capítulo, si no lo ha tomado”.

**Artículo 37:** Los artículos 157 y 345 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados por los artículos 11 y 21 del Decreto Ley 2351 de 1965, quedarán así: “Prelación de crédito por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.

Los créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales pertenecen a la primera clase que establece el Artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los demás.

El Juez Civil que conozca del proceso de concurso de acreedores o de quiebra dispondrá el pago privilegiado y pronto de los créditos a los trabajadores afectados por la quiebra o insolvencia del patrono.

Cuando la quiebra imponga el despido de trabajadores, los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones se tendrán como gastos pagaderos con preferencia sobre los demás créditos.

Los créditos laborales podrán demostrarse por cualesquier medio de prueba autorizado por la Ley y, cuando fuera necesario, producidos extrajudicialmente con intervención del Juez Laboral o de Inspector de Trabajo competentes.

*Parágrafo:* En los procesos de quiebra o concordato los trabajadores podrán hacer valer sus derechos por sí mismos o por intermedio del sindicato, federación o confederación a que pertenezcan, siempre de conformidad con las leyes vigentes”.

**Artículo 38:** El Artículo 267 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 8° de la Ley 71 de 1961, quedará así: “Pensión después de diez (10) y de quince (15) años de servicio.

En aquellos casos en los cuales el trabajador no esté afiliado al Instituto de los Seguros Sociales, ya sea porque dicha entidad no haya asumido el riesgo de vejez, o por omisión del empleador, el trabajador que sin justa causa sea despedido después de haber laborado para el mismo empleador o para sus sucursales o subsidiarias durante más de diez (10) años y menos de quince (15) años, continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de la presente Ley, tendrá derecho a que dicho empleador lo pensione desde la fecha de su despido, si para entonces tiene cumplidos sesenta (60) años de edad, o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.

Si el retiro se produjere por despido sin justa causa después de quince (15) años de dichos servicios, la pensión principiará a pagarse cuando el trabajador despedido cumpla los cincuenta (50) años de edad o desde la fecha del despido, si ya los hubiere cumplido. Si después del mismo tiempo el trabajador se retira voluntariamente, tendrá derecho a la pensión pero sólo cuando cumpla sesenta (60) años de edad.

La cuantía de la pensión será directamente proporcional al tiempo de servicios respecto de la que le habría correspondido al trabajador en caso de reunir todos los requisitos necesarios para gozar de la pensión plena establecida en el Artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, y se liquidará con base en el promedio de los salarios devengados en el último año de servicios.

En todos los demás aspectos la pensión aquí prevista se regirá por las normas legales de la pensión vitalicia de jubilación. Estas pensiones dejarán de estar a cargo de los empleadores cuando la pensión de vejez sea asumida por el Instituto de los Seguros Sociales, de acuerdo con la Ley y dentro de los reglamentos que dicte el mismo Instituto.

*Parágrafo 1°:* En aquellos casos en que el trabajador esté afiliado al Instituto de los Seguros Sociales pero no alcance a completar el número mínimo de semanas que le da derecho a la pensión mínima de vejez, bien porque dicho Instituto no hubiera ampliado su cobertura en la zona respectiva o por omisión del empleador, desde el inicio o durante la relación laboral, el empleador pagará el valor de las cotizaciones que faltaren al Instituto de los Seguros Sociales para que el trabajador adquiera el derecho proporcional a la pensión de vejez.

*Parágrafo 2°:* En cualquiera de los eventos previstos en el presente Artículo el empleador podrá conmutar la pensión con el Instituto de los Seguros Sociales”.

## Parte segunda: derecho colectivo del trabajo

**Artículo 39:** El Artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Derecho de asociación.

1. De acuerdo con el Artículo 12, el Estado garantiza a los empleadores, a los trabajadores y a todo el que ejerza una actividad independiente, el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, y a éstos el derecho de unirse o federarse entre sí.
2. Las asociaciones profesionales o sindicatos deben ajustarse, en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas de este título, y están sometidos a la inspección y vigilancia del Gobierno en cuanto concierne al orden público y en particular en los casos que aquí se establecen.
3. Los trabajadores y empleadores, sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

**Artículo 40:** El Artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado parcialmente por el Artículo 15 de la Ley 11 de 1984, quedará así: “Protección del derecho de asociación.

1. En los términos del Artículo 292 del Código Penal, queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.
2. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de cinco (5) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del trabajo, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Considéranse como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador:
  - a. Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la Ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios;
  - b. Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales;
  - c. Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales;
  - d. Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y;
  - e. Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma”.

**Artículo 41:** El Artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Sindicatos de Trabajadores. Clasificación. Los sindicatos de trabajadores se clasifican así:

- a. De empresa, si están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución;
- b. De industria o por rama de actividad económica, si están formados por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica;
- c. Gremiales, si están formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad;
- d. De oficios varios, si están formados por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas. Estos últimos sólo pueden formarse en los lugares donde no haya trabajadores de una misma actividad, profesión u oficio en número mínimo requerido para formar uno gremial, y sólo mientras subsista esta circunstancia”.

**Artículo 42:** El Artículo 361 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Fundación.

1. De la reunión inicial de constitución de cualquier sindicato los iniciadores deben suscribir un ‘acta de fundación’ donde se expresen los nombres de todos ellos, sus documentos de identificación, la actividad que ejerzan y que los vincule, el nombre y objeto de la asociación.
2. En la misma o en sucesivas reuniones se discutirán y aprobarán los estatutos de la asociación y se designará el personal directivo, todo lo cual se hará constar en el acta o actas que se suscriban”.

**Artículo 43:** El Artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Estatutos.

Toda organización sindical tiene el derecho de redactar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos. Dichos estatutos contendrán, por lo menos, lo siguiente:

1. La denominación del sindicato y su domicilio.
2. Su objeto.
3. Condiciones y restricciones de admisión.
4. Obligaciones y derechos de los asociados.
5. Número, denominación, período y funciones de los miembros de la directiva central y de las seccionales en su caso; modo de integrarlas o elegir las, reglamento de sus reuniones y causales y procedimiento de remoción.
6. Organización de las comisiones reglamentarias y accidentales.
7. Cuantía y periodicidad de las cuotas ordinarias y su forma de pago.
8. Procedimiento para decretar y cobrar cuotas extraordinarias.
9. Sanciones disciplinarias y motivos y procedimiento de expulsión, con audiencia, en todo caso, de los inculpados.
10. Épocas de celebración de asambleas generales ordinarias y de asambleas de delegatarios, en su caso; reglamento de las sesiones, *quorum*, debates y votaciones.
11. Reglas para la administración de los bienes y fondos sindicales; para la expedición y ejecución de los presupuestos y presentación de balances y expedición de finiquitos.
12. Normas para la liquidación del sindicato”.

**Artículo 44:** El Artículo 363 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Notificación.

Una vez realizada la asamblea de constitución, el sindicato de trabajadores comunicará por escrito al respectivo empleador y al inspector del trabajo, y en su defecto, al Alcalde del lugar, la constitución del sindicato, con la declaración de los nombres e identificación de cada uno de los fundadores. El Inspector o el Alcalde, a su vez, pasarán igual comunicación al empleador inmediatamente”.

**Artículo 45:** El Artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Personería jurídica.

Toda organización sindical de trabajadores por el solo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica”.

**Artículo 46:** El Artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Registro sindical.

Todo sindicato de trabajadores deberá inscribirse en el registro que para tales efectos lleve el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la asamblea de fundación, el sindicato presentará ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, solicitud escrita de inscripción en el registro sindical, acompañándola de los siguientes documentos:

- a. Copia del acta de fundación, suscrita por los asistentes con indicación de su documento de identidad;
- b. Copia del acta de elección de la junta directiva, con los mismos requisitos del ordinal anterior;
- c. Copia del acta de la asamblea en que fueron aprobados los estatutos;
- d. Un ejemplar de los estatutos del sindicato, autenticados por el secretario de la Junta Directiva;
- e. Nómina de la Junta Directiva, con especificación de la nacionalidad, la profesión u oficio y documento de identidad;
- f. Nómina completa del personal de afiliados, con especificación de la nacionalidad, sexo y profesión u oficio de cada uno de ellos;
- g. Certificación del correspondiente inspector del trabajo sobre la inexistencia de otro sindicato, si se trata de un sindicato de empresa que pueda considerarse paralelo. En los lugares en donde no haya inspección de trabajo, la certificación debe ser expedida por la primera autoridad política. Los documentos de que tratan los apartes a, b y c pueden estar reunidos en un solo texto o acta”.

**Artículo 47:** El Artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Artículo 366. Tramitación.

1. Recibida la solicitud de inscripción, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispone de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación, para admitir, formular objeciones o negar la inscripción en el registro sindical.
2. En caso de que la solicitud no reúna los requisitos de que trata el Artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social formulará por escrito a los interesados las

objeciones a que haya lugar, para que se efectúen las correcciones necesarias. En este evento el Ministerio de Trabajo dispone de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud corregida, para resolver sobre la misma.

3. Vencidos los términos de que tratan los numerales anteriores, sin que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se pronuncie sobre la solicitud formulada, la organización sindical quedará automáticamente inscrita en el registro correspondiente.
4. Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes:
  - a. Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley o las buenas costumbres;
  - b. Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la Ley;
  - c. Cuando se trate de la inscripción de un nuevo sindicato de empresa, en una donde ya existiere organización de esta misma clase.

*Parágrafo:* El incumplimiento injustificado de los términos previstos en el presente Artículo hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente”.

**Artículo 48:** Los Artículos 367 y 368 del Código Sustantivo del Trabajo quedarán así: “Publicación.

El acto administrativo por el cual se inscriba en el registro una organización sindical, deberá ser publicado por cuenta de ésta una sola vez en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria. Un ejemplar del diario deberá ser depositado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes en el registro sindical del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

**Artículo 49:** El Artículo 369 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Modificación de los Estatutos.

Toda modificación a los Estatutos debe ser aprobada por la Asamblea General del sindicato y remitida, para efectos del registro correspondiente, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación, con copia del acta de la reunión donde se haga constar las reformas introducidas y firmada por todos los asistentes. Para el registro, se seguirá en lo pertinente, el trámite previsto en el Artículo 366 de este Código”.

**Artículo 50:** El Artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Validez de la modificación.

Ninguna modificación de los Estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su inscripción en el registro que para tales efectos lleve el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

**Artículo 51:** El Artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Efecto jurídico de la inscripción.

Ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la Ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le correspondan, mientras

no se haya constituido como tal, registrado ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y sólo durante la vigencia de esta inscripción”.

**Artículo 52:** Adiciónase en el Artículo 376 del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente Parágrafo:

*Parágrafo:* Cuando en el conflicto colectivo esté comprometido un sindicato de industria o gremial que agrupe más de la mitad de los trabajadores de la empresa, éstos integrarán la asamblea para adoptar pliegos de peticiones, designar negociadores y asesores y optar por la declaratoria de huelga o someter el conflicto a la decisión arbitral.

**Artículo 53:** El Artículo 380 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Sanciones.

1. Cualquier violación de las normas del presente Título, será sancionada así:
  - a. Si la violación es imputable al sindicato mismo, por constituir una actuación de sus directivas, y la infracción o hecho que la origina no se hubiere consumado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prevendrá al sindicato para que revoque su determinación dentro del término prudencial que fije;
  - b. Si la infracción ya se hubiere cumplido, o si hecha la prevención anterior no se atendiere, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a imponer multas equivalentes al monto de una a cincuenta veces el salario mínimo mensual más alto vigente;
  - c. Si a pesar de la multa, el sindicato persistiere en la violación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá solicitar de la Justicia del Trabajo la disolución y liquidación del sindicato, y la cancelación de la inscripción en el registro sindical respectivo.
2. Las solicitudes de disolución, liquidación y cancelación de la inscripción en el registro sindical, se formularán ante el Juez del Trabajo del domicilio del sindicato o, en su defecto, del circuito civil y se tramitarán conforme al procedimiento sumario que se señala a continuación:
  - a. La solicitud que eleve el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá expresar los motivos invocados, una relación de los hechos y las pruebas que se pretendan hacer valer;
  - b. Recibida la solicitud el Juez, a más tardar el día siguiente, ordenará correr traslado de ella a la organización sindical, mediante providencia que se notificará personalmente;
  - c. Si no se pudiere hacer la notificación personal, dentro de los cinco (5) días siguientes, el Juez enviará comunicación escrita al domicilio de la organización sindical, anexando constancia del envío al expediente;
  - d. Si al cabo de cinco (5) días del envío de la anterior comunicación no se pudiere hacer la notificación personal, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de cinco (5) días cumplidos los cuales se entenderá surtida la notificación;
  - e. El sindicato, a partir de la notificación, dispone de un término de cinco (5) días para contestar la demanda y presentar las pruebas que se consideren pertinentes;

- f. Vencido el término anterior el Juez decidirá teniendo en cuenta los elementos de juicio de que disponga dentro de los cinco (5) días siguientes;
  - g. La decisión del juez será apelable, en el efecto suspensivo, ante el respectivo Tribunal Superior del Distrito Judicial, el cual deberá decidir de plano dentro de los cinco (5) días siguientes en que sea recibido el expediente. Contra la decisión del Tribunal no cabe ningún recurso.
3. Todo miembro de la directiva de un sindicato que haya originado como sanción la disolución de éste, podrá ser privado del derecho de asociación sindical en cualquier carácter, hasta por el término de tres (3) años, según la apreciación del juez en la respectiva providencia o fallo que imponga la disolución y en la cual serán declarados nominalmente tales responsables”.

**Artículo 54:** El Artículo 389 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Empleados directivos.

No pueden formar parte de la Junta Directiva de un sindicato, ni ser designados funcionarios del mismo, los afiliados que representen al empleador frente a sus trabajadores, ni los altos empleados directivos de las empresas. Es nula la elección que recaiga en uno de tales afiliados, y el que, debidamente electo, entre después a desempeñar alguno de los empleos referidos, dejará *ipso facto* vacante su cargo sindical”.

**Artículo 55:** El numeral 2º del Artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

“La Junta Directiva, una vez instalada, procederá a elegir sus dignatarios. En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias”.

**Artículo 56:** Adiciónase al Capítulo VI del Título I Parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente Artículo:

Directivas Seccionales.

Todo sindicato podrá prever en sus estatutos la creación de subdirectivas seccionales, en aquellos municipios distintos al de su domicilio principal y en el que tenga un número no inferior a veinticinco (25) miembros. Igualmente se podrá prever la creación de comités seccionales en aquellos municipios distintos al del domicilio principal o el domicilio de la subdirectiva y en el que se tenga un número de afiliados no inferior a doce (12) miembros. No podrá haber más de una subdirectiva o comité por municipio.

**Artículo 57:** Adiciónase en el Artículo 401 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente inciso: En el evento de que el sindicato, federación o confederación se encuentre incurso en una de las causales de disolución, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o quien demuestre tener interés jurídico, podrá solicitar ante el Juez Laboral respectivo, la disolución y la liquidación del sindicato y la cancelación de la inscripción en el registro sindical. Al efecto se seguirá en lo pertinente el procedimiento previsto en el Artículo 52 de esta Ley.

**Artículo 58:** El Artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 24 del Decreto Ley 2351 de 1965, quedará así: “Trabajadores amparados por el fuero sindical.

Están amparados por el fuero sindical:

- a. Los fundadores de un sindicato, desde el día de su constitución hasta dos (2) meses después de la inscripción en el registro sindical, sin exceder de seis (6) meses;
- b. Los trabajadores que, con anterioridad a la inscripción en el registro sindical, ingresen al sindicato, para quienes el amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores;
- c. Los miembros de la Junta Directiva y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación de sindicatos, sin pasar de cinco (5) principales y cinco (5) suplentes, y los miembros de los comités seccionales, sin pasar de un principal y un suplente. Este amparo se hará efectivo por el tiempo que dure el mandato y seis (6) meses más;
- d. Dos de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos, que designen los sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales, por el mismo período de la Junta Directiva y por seis (6) meses más, sin que pueda existir en una misma empresa más de una comisión estatutaria de reclamos. Esta comisión será designada por la organización sindical que agrupe el mayor número de trabajadores”.

**Artículo 59:** Adiciónase en el Artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente inciso: Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la Ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.

**Artículo 60:** El Artículo 423 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Registro sindical.

Para la inscripción en el registro sindical de una federación o confederación se procederá en la misma forma que para la de sindicatos, en lo pertinente”.

**Artículo 61:** El Artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 1º de la Ley 39 de 1985, quedará así: “Duración de las conversaciones.

Las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en esta etapa de arreglo directo durarán veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales.

*Parágrafo 1º:* Si al término de la etapa de arreglo directo persistieren diferencias sobre alguno o algunos de los puntos del pliego, las partes suscribirán un acta final que registre los acuerdos y dejarán las constancias expresas sobre las diferencias que subsistan.

*Parágrafo 2º:* Durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado”.

**Artículo 62:** El Artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 9º de la Ley 39 de 1985, quedará así: “Decisión de los trabajadores.

Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

La huelga o la solicitud de arbitramento serán decididas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta, personal e indelegable, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o de la Asamblea General de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores.

Para este efecto, si los afiliados al sindicato o sindicatos mayoritarios o los demás trabajadores de la empresa, laboran en más de un municipio, se celebrarán asambleas en cada uno de ellos, en las cuales se ejercerá la votación en la forma prevista en este Artículo y, el resultado final de ésta lo constituirá la sumatoria de los votos emitidos en cada una de las asambleas.

Antes de celebrarse la asamblea o asambleas se dará aviso a las autoridades del trabajo para que puedan presenciar y comprobar su desarrollo. Este aviso deberá darse con una antelación no inferior a cinco (5) días hábiles”.

**Artículo 63:** El Artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 10° de la Ley 39 de 1985, quedará así: “Desarrollo de la huelga.

1. La cesación colectiva del trabajo, cuando los trabajadores optaren por la huelga, sólo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.
2. Durante el desarrollo de la huelga, la mayoría de los trabajadores de la empresa o la Asamblea General del sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.
3. Dentro del término señalado en este Artículo las partes si así lo acordaren, podrán adelantar negociaciones directamente o con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

**Artículo 64:** El Artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Artículo 33 del Decreto 2351 de 1965, quedará así: “Funciones de las autoridades.

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.
2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.
3. Declarada la huelga, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a solicitud del sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa, o en defecto de éstos, de los trabajadores en asamblea general, podrá someter a votación de la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no,

sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles si se hallare suspendido.

El Ministro solicitará al Representante Legal del sindicato o sindicatos convocar la asamblea correspondiente. Si la asamblea no se celebra dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a dicha solicitud, el Ministro la convocará de oficio.

En la resolución de convocatoria de la asamblea, se indicará la forma en que se adelantará ésta, mediante votación secreta, escrita e indelegable; y el modo de realizar los escrutinios por los inspectores de trabajo, y en su defecto por los alcaldes municipales.

4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá ordenar que el diferendo se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, en cuyo caso los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles”.

**Artículo 65:** El Artículo 449 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Efectos jurídicos de la huelga.

La huelga sólo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure. El empleador no puede celebrar entretanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo en aquellas dependencias cuyo funcionamiento sea indispensable a juicio del respectivo inspector de trabajo, para evitar graves perjuicios a la seguridad y conservación de los talleres, locales, equipos, maquinarias o elementos básicos y para la ejecución de las labores tendientes a la conservación de cultivos, así como para el mantenimiento de semovientes, y solamente en el caso de que los huelguistas no autoricen el trabajo del personal necesario de estas dependencias.

*Parágrafo:* El Inspector de Trabajo deberá pronunciarse sobre las solicitudes del inciso anterior en un término no mayor a cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de su presentación”.

**Artículo 66:** El Artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: “Casos de ilegalidad y sanciones.

1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:
  - a. Cuando se trate de un servicio público;
  - b. Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;
  - c. Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo;
  - d. Cuando no haya sido declarada por la Asamblea General de los trabajadores en los términos previstos en la presente Ley;
  - e. Cuando se efectúe antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga;
  - f. Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo; y
  - g. Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.

2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá calificación judicial.
3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio Público, o el empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en el Artículo 52 de esta Ley.
4. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del empleador contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado”.

Cierre de empresas y protección en caso de despidos colectivos

**Artículo 67:** El Artículo 466 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Empresas que no son de servicio público.

Las empresas que no sean de servicio público no pueden clausurar labores, total o parcialmente, en forma definitiva o temporal, sin previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, salvo fuerza mayor o caso fortuito, y sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar por razón de contratos de trabajo concertados por un tiempo mayor. Para tal efecto la empresa deberá presentar la correspondiente solicitud y en forma simultánea informar por escrito a sus trabajadores tal hecho.

La suspensión de actividades o clausura temporal de la empresa, establecimiento o negocio, en todo o en parte, hasta por ciento veinte (120) días, suspende los contratos de trabajo. Cuando la empresa reanude actividades deberá admitir de preferencia al personal licenciado, en condiciones no inferiores a las que disfrutaba en el momento de la clausura. Para tal efecto, deberá avisar a los trabajadores la fecha de reanudación de labores. Los trabajadores que debidamente avisados no se presenten dentro de los tres (3) días siguientes, perderán este derecho preferencial.

*Parágrafo:* El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social resolverá lo relacionado con la solicitud en un plazo no mayor de dos meses. El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta, sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente”.

**Artículo 68:** El Artículo 40 del Decreto Ley 2351 de 1965 quedará así: “Protección en caso de despidos colectivos.

1. Cuando algún empleador considere que necesita hacer despidos colectivos de trabajadores, o terminar labores, parcial o totalmente, por causas distintas a las previstas en los artículos 5º, ordinal 1º, literal d de esta Ley y del Decreto Ley 2351 de 1965, deberá solicitar autorización previa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social explicando los motivos y acompañando las correspondientes justificaciones, si fuere el caso. Igualmente deberá comunicar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores de tal solicitud.

2. Igual autorización se requerirá cuando el empleador por razones técnicas o económicas u otras independientes de su voluntad necesite suspender actividades hasta por ciento veinte (120) días. En los casos de suspensión de los contratos de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito, el empleador debe dar inmediato aviso al inspector del trabajo del lugar o en su defecto a la primera autoridad política, a fin de que se compruebe esa circunstancia.
3. La autorización de que trata el numeral 1º de este Artículo podrá concederse en los casos en que el empleador se vea afectado por hechos tales como la necesidad de adecuarse a la modernización de procesos, equipos y sistemas de trabajo que tengan por objeto incrementar la productividad o calidad de sus productos; la supresión de procesos, equipos, o sistemas de trabajo y unidades de producción; o cuando éstos sean obsoletos o ineficientes, o que hayan arrojado pérdidas sistemáticas, o los coloquen en desventaja desde el punto de vista competitivo con empresas o productos similares que se comercialicen en el país o con los que deba competir en el exterior; o cuando se encuentre en una situación financiera que lo coloque en peligro de entrar en estado de cesación de pagos, o quede hecho así haya ocurrido; o por razones de carácter técnico o económico como la falta de materias primas u otras causas que se puedan asimilar en cuanto a sus efectos; y en general los que tengan como causa la consecución de objetivos similares a los mencionados.

Esta solicitud respectiva deberá ir acompañada de los medios de prueba de carácter financiero, contable, técnico, comercial, administrativo, según el caso, que acrediten debidamente la misma.

4. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no podrá calificar un despido como colectivo sino cuando el mismo afecte en un período de seis (6) meses a un número de trabajadores equivalente al treinta por ciento (30%) del total de los vinculados con contrato de trabajo al empleador, en aquellas empresas que tengan un número superior a diez (10) e inferior a cincuenta (50); al veinte por ciento (20%) en las que tengan un número de trabajadores superior a cincuenta (50) e inferior a cien (100); al quince por ciento (15%) en las que tengan un número de trabajadores superior a cien (100) e inferior a doscientos (200); al nueve por ciento (9%) en las que tengan un número de trabajadores superior a doscientos (200) e inferior a quinientos (500); al siete por ciento (7%) en las que tengan un número de trabajadores superior a quinientos (500) e inferior a mil (1.000) y, al cinco por ciento (5%) en las empresas que tengan un total de trabajadores superior a mil (1.000).
5. No producirá ningún efecto el despido colectivo de trabajadores o la suspensión temporal de los contratos de trabajo, sin la previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, caso en el cual se dará aplicación al Artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo.
6. Cuando un empleador o empresa obtenga autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cierre definitivo, total o parcial, de su empresa, o para

efectuar un despido colectivo, deberá pagar a los trabajadores afectados con la medida, la indemnización legal que le habría correspondido al trabajador si el despido se hubiera producido sin justa causa legal. Si la empresa o el empleador tiene un patrimonio líquido gravable inferior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales, el monto de la indemnización será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la antes mencionada.

7. En las actuaciones administrativas originadas por las solicitudes de que trata este Artículo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá pronunciarse en un término de dos (2) meses. El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable de causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente”.

**Artículo 69:** El Artículo 39 del Decreto Ley 2351 de 1965 quedará así: “Cuota por beneficio convencional.

Los trabajadores no sindicalizados, por el hecho de beneficiarse de la convención colectiva, deberán pagar al sindicato, durante su vigencia, una suma igual a la cuota ordinaria con que contribuyen los afiliados al sindicato”.

**Artículo 70:** El Artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Celebración y efectos.

Los pactos entre empleadores y trabajadores no sindicalizados se rigen por las disposiciones establecidas en los Títulos II y III, Capítulo I, Parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo, pero solamente son aplicables a quienes los hayan suscrito o adhieran posteriormente a ellos”.

**Artículo 71:** Adiciónase al Capítulo II del Título II Parte Tercera del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente Artículo: Prohibición. Cuando el sindicato o sindicatos agrupe más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, ésta no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tenga vigentes.

Empresas de servicios temporales

**Artículo 72:** Es empresa de servicios temporales aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador.

**Artículo 73:** Las empresas de servicios temporales deberán constituirse como personas jurídicas y tendrán como único objeto el previsto en el Artículo anterior.

**Artículo 74:** Se denomina usuario, toda persona natural o jurídica que contrate los servicios de las empresas de servicios temporales.

**Artículo 75:** Los trabajadores vinculados a las empresas de servicios temporales son de dos categorías: trabajadores de planta y trabajadores en misión. Los trabajadores de planta son los que desarrollan su actividad en las dependencias propias de las empresas de servicios temporales. Trabajadores en misión son aquellos que la empresa de servicios temporales envía a las dependencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por éstos.

**Artículo 76:** A los trabajadores en misión se les aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas del régimen laboral. Así como lo establecido en la presente Ley.

**Artículo 77:** Los trabajadores en misión tienen derecho a la compensación monetaria por vacaciones y primas de servicios proporcional al tiempo laborado, cualquiera que éste sea.

**Artículo 78:** Los usuarios de las empresas de servicios temporales sólo podrán contratar con éstas en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el Artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.
3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogable hasta por seis (6) meses más.

**Artículo 79:** La empresa de servicios temporales es responsable de la salud ocupacional de los trabajadores en misión, en los términos de las leyes que rigen la materia para los trabajadores permanentes.

Cuando el servicio se preste en oficios o actividades particularmente riesgosas, o los trabajadores requieran de un adiestramiento particular en cuanto a prevención de riesgos, o sea necesario el suministro de elementos de protección especial, en el contrato que se celebre entre la empresa de servicios temporales y el usuario se determinará expresamente la forma como se atenderán estas obligaciones. No obstante, este acuerdo no libera a la empresa de servicios temporales de la responsabilidad laboral frente al trabajador en misión.

**Artículo 80:** Los trabajadores en misión tendrán derecho a un salario ordinario equivalente al de los trabajadores de la empresa usuaria que desempeñen la misma actividad, aplicando para el efecto las escalas de antigüedad vigentes en la empresa. Igualmente, tendrán derecho a gozar de los beneficios que el usuario tenga establecidos para sus trabajadores en el lugar de trabajo, en materia de transporte, alimentación y recreación.

*Parágrafo transitorio.* Los contratos de los trabajadores en misión vinculados a las empresas de servicios temporales con anterioridad a la vigencia de esta Ley, serán reajustados en un plazo de doce (12) meses de conformidad con lo expresado en este Artículo.

**Artículo 81:** Las empresas de servicios temporales no podrán prestar sus servicios a usuarias con las que tengan vinculación económica en los términos de que trata el Capítulo XI del Libro Segundo del Código de Comercio.

**Artículo 82:** Los contratos celebrados entre las empresas de servicios temporales y los usuarios, deberán:

1. Constar por escrito.
2. Hacer constar que la empresa de servicio temporal se sujetará a lo dispuesto por la Ley para efectos del pago de salarios, prestaciones sociales, horas extras, recargos diurnos y nocturnos, dominicales y festivos.

3. Especificar la compañía aseguradora, el número de la póliza, vigencia y monto con la cual se garantiza el cumplimiento de las obligaciones laborales de las empresas de servicios temporales con los trabajadores en misión.
4. Determinar la forma de atención de las obligaciones que en materia de salud ocupacional se tiene para con los trabajadores en misión, cuando se trate de las circunstancias establecidas en el Artículo 78 de la presente Ley.

**Artículo 83:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aprobará las solicitudes de autorización de funcionamiento a las empresas de servicios temporales que cumplan con los requisitos exigidos en esta Ley.

**Artículo 84:** Para efectos de la autorización contemplada en el Artículo anterior, a las solicitudes se deben acompañar los siguientes requisitos:

1. Escritura pública de constitución y certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio.
2. Acreditar un capital social pagado igual o superior a trescientas veces el salario mínimo legal mensual vigente en el momento de la constitución.
3. El reglamento interno de trabajo de que trata el Artículo 85 de esta Ley.
4. Allegar los formatos de los contratos de trabajo que celebren con sus trabajadores y con los usuarios del servicio.
5. Constituir una garantía con una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, en favor de los trabajadores de la respectiva empresa, en cuantía no inferior a quinientas veces el salario mínimo mensual vigente, para asegurar salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales de los trabajadores, en caso de iliquidez de la empresa. La póliza correspondiente debe depositarse en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual podrá hacerla efectiva por solicitud de los trabajadores beneficiarios de la garantía.

La cuantía de esta garantía debe actualizarse anualmente, tomando como base las modificaciones al salario mínimo legal vigente.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá exigir una cuantía mayor cuando así lo amerite el número de trabajadores en misión vinculados a la empresa de servicios temporales.

Una vez cumplidos los anteriores requisitos, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social autorizará el funcionamiento de la respectiva empresa de servicios temporales, mediante resolución motivada.

**Artículo 85:** Toda reforma estatutaria de las empresas de servicios temporales será comunicada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dentro de los treinta (30) días siguientes a su protocolización, para los fines de inspección y vigilancia que sean del caso.

**Artículo 86:** Las empresas de servicios temporales deberán presentar, para la aprobación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un reglamento interno de trabajo que contendrá disposiciones especiales, relativas a los derechos y obligaciones de los trabajadores en misión.

- Artículo 87:** Para otorgar licencias de funcionamiento del establecimiento, las alcaldías de todo el territorio nacional, además de los requisitos comunes a todos los establecimientos comerciales, exigirán a las empresas de servicios temporales, la resolución de aprobación expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debidamente ejecutoriada.
- Artículo 88:** Las alcaldías, para renovar la licencia de funcionamiento a que se refiere el Artículo anterior, exigirán a las empresas de servicios temporales la presentación de la aprobación vigente expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Artículo 89:** Las empresas de servicios temporales quedan obligadas a presentar ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los informes estadísticos que éste le solicite relacionados con su oferta y demanda de mano de obra, frecuencia de colocación, ocupación, sectores de actividad económica atendidos, cuantías y escalas de remuneración. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamentará la manera de presentar dichos informes.
- Artículo 90:** Las empresas de servicios temporales no podrán prestar sus servicios a usuarios cuyos trabajadores se encuentren en huelga.
- Artículo 91:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no podrá autorizar el funcionamiento de empresas de servicios temporales cuando algunos de los socios, el representante legal, o el administrador hayan pertenecido, en cualquiera de estas calidades, a otra empresa de servicios temporales sancionada con suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento, dentro de los últimos cinco (5) años.
- Artículo 92:** Además de sus funciones ordinarias, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ejercerá el control y la vigilancia de las empresas de servicios temporales, a efectos de garantizar el cumplimiento de las normas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y la presente Ley.
- Artículo 93:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suspenderá o cancelará las autorizaciones de funcionamiento otorgadas a las empresas de servicios temporales, de acuerdo con el reglamento que para los efectos de la presente Ley expida el Gobierno Nacional.
- Artículo 94:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social investigará e impondrá multas sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales a las personas que desarrollen la actividad de las empresas de servicios temporales sin la respectiva autorización, mientras subsista la infracción. La misma sanción será impuesta al usuario que contrate con personas que se encuentren en la circunstancia del inciso anterior.
- Artículo 95:** De la reglamentación sobre empresas de servicios temporales, están excluidas las empresas que prestan servicios diferentes al envío de trabajadores en misión, como las de suministro de alimentación y las que realizan labores de aseo. Las empresas de servicios temporales existentes al momento de entrar en vigencia la presente Ley, deberán acreditar los requisitos exigidos en esta disposición, dentro de los seis (6) meses siguientes.

*Intermediación laboral*

**Artículo 96:** La actividad de intermediación de empleo podrá ser gratuita u onerosa pero siempre será prestada en forma gratuita para el trabajador y solamente por las personas naturales, jurídicas o entidades de derecho público autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Artículo 97:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social autorizará a las entidades privadas o públicas que desarrollen actividades de intermediación laboral a fin de establecer un Sistema Nacional de Intermediación. Para tales efectos el Gobierno Nacional expedirá los reglamentos necesarios.

*Vigilancia y control*

**Artículo 98:** El ordinal 2º del Artículo 41 del Decreto Ley 2351 de 1965, modificado por el Artículo 24 de la Ley 11 de 1984, quedará así:

2. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

*Auxilio de cesantía*

**Artículo 99:** El auxilio de cesantía estará sometido a los siguientes regímenes:

1. El régimen tradicional del Código Sustantivo del Trabajo, contenido en el Capítulo VII, Título VIII, Parte Primera y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, al cual continuará rigiendo los contratos de trabajo celebrados con anterioridad a la vigencia de esta Ley.
2. El régimen especial que por esta Ley se crea, que se aplicará obligatoriamente a los contratos de trabajo celebrados a partir de su vigencia.

*Parágrafo:* Los trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo celebrados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, podrán acogerse al régimen especial señalado en el numeral segundo del presente Artículo, para lo cual es suficiente la comunicación escrita, en la cual señale la fecha a partir de la cual se acoge.

**Artículo 100:** El nuevo régimen especial del auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.
2. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del doce por ciento (12%) anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.

3. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo.
4. Si al término de la relación laboral existieren saldos de cesantía a favor del trabajador que no hayan sido entregados al Fondo, el empleador se los pagará directamente con los intereses legales respectivos.
5. Todo trabajador podrá trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro de la misma naturaleza. El Gobierno fijará el procedimiento que deba seguirse para el efecto.
6. Los Fondos de Cesantía serán administrados por las sociedades cuya creación se autoriza, y cuyas características serán precisadas en los decretos que dicte el Gobierno Nacional, en orden a:
  - a. Garantizar una pluralidad de alternativas institucionales para los trabajadores, en todo el territorio nacional;
  - b. Garantizar que la mayor parte de los recursos captados pueda orientarse hacia el financiamiento de actividades productivas.
7. Todos los aspectos que no se modifiquen específicamente por esta Ley, continuarán regulados por las normas vigentes del régimen tradicional relativas al auxilio de cesantía.

*Parágrafo:* En el evento que los empleadores deban efectuar la liquidación y consignación de la cesantía a que se refiere este Artículo y no existan suficientes sociedades administradoras de fondos de cesantía autorizadas para funcionar, el Gobierno Nacional podrá transitoriamente autorizar a otras entidades u ordenar a las instituciones financieras con participación estatal mayoritaria para que cumplan las funciones de sociedades administradoras de fondos de cesantía.

**Artículo 101:** Las juntas directivas de las sociedades administradoras de los fondos, habrá una representación paritaria de trabajadores y empleadores de conformidad con los reglamentos que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de la participación que corresponde a los accionistas por derecho propio.

**Artículo 102:** Las sociedades administradoras de fondos de cesantía invertirán los recursos de los mismos con el fin de garantizar su seguridad, rentabilidad y liquidez, en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Valores. Esta entidad, para el efecto, deberá oír previamente a una Comisión designada por el Consejo Nacional Laboral.

Así mismo, abonarán trimestralmente a cada trabajador afiliado y a prorrata de sus aportes individuales, la parte que le corresponda en los rendimientos obtenidos por el fondo durante el respectivo período.

La rentabilidad del fondo no podrá ser inferior a la tasa efectiva promedio de captación de los bancos y corporaciones financieras para la expedición de Certificados de Depósito a Término con un plazo de noventa (90) días (DTF), la cual será certificada para cada período por el Banco de la República.

En caso de que lo fuere, deberá responder a través de uno de los siguientes mecanismos:

- a. Con su propio patrimonio, o
- b. Con la reserva de estabilización de rendimientos que establezca la Superintendencia Bancaria. Si la rentabilidad resultare superior podrá cobrar la Comisión de Manejo que señale para tal efecto la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 103:** El trabajador afiliado a un fondo de cesantía sólo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.

**Artículo 104:** Los fondos de cesantía tendrán la garantía del fondo de garantías de instituciones financieras.

**Artículo 105:** De las liquidaciones de cesantía que se efectúen el 31 de diciembre de cada año el empleador deberá entregar al trabajador un certificado sobre su cuantía.

La Sociedad Administradora del fondo de cesantía podrá representar al trabajador en las acciones que se adelanten con motivo del incumplimiento del empleador en la liquidación o pago del auxilio de cesantía.

En los eventos en que el empleador esté autorizado para retener o abonar préstamos o pignoraciones el pago del auxilio de cesantía, podrá solicitar a la Sociedad Administradora la retención correspondiente y la realización del procedimiento que señalen las disposiciones laborales sobre el particular.

Los préstamos de vivienda que el empleador otorgue al trabajador podrán ser garantizados con la pignoración del saldo que éste último tuviere en el respectivo fondo de cesantía, sin que el valor de la garantía exceda al del préstamo.

**Artículo 106:** La Comisión Nacional de Valores podrá autorizar a las sociedades administradoras de fondos de cesantía para que inviertan un porcentaje de sus recursos en los títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores que, en los casos previstos por la Ley, emitan los empleadores o las organizaciones en que participen los trabajadores afiliados como cooperativas y fondos de empleados, entre otros.

**Artículo 107:** Las sociedades administradoras de fondos de cesantía podrán celebrar contratos con entidades financieras para que éstas últimas se encarguen de las operaciones de recaudo, pago y transferencia de los recursos manejados por las mismas, en las

condiciones que determine el Gobierno Nacional, con el fin de que dichas operaciones puedan ser realizadas en todo el territorio nacional.

*Disposiciones varias*

**Artículo 108:** La denominación “patrono” utilizada en las disposiciones laborales vigentes se entiende reemplazada por el término “empleador”.

**Artículo 109:** De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley para reformar los códigos Sustantivo y Procesal del Trabajo en las materias que a continuación se precisan:

1. Del Código Sustantivo del Trabajo: Para que se modifique la definición de empresa contenida en el Artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Del Código Procesal del Trabajo:
  - a. Para aumentar o disminuir la planta de personal de funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional en el ramo laboral y determinar las funciones de la misma;
  - b. Para ajustar el trámite de los procesos laborales a la informática y las técnicas modernas;
  - c. Para precisar los órganos que ejercen la jurisdicción en materia laboral, pudiendo crear juzgados laborales municipales, redistribuir competencias y fijar cuantías;
  - d. Para modificar el procedimiento laboral, agilizar las distintas etapas del mismo y señalar términos;
  - e. Para modificar las etapas actuales del procedimiento, del sistema probatorio, las audiencias, la oportunidad para la aportación de pruebas, regular la tramitación de las excepciones, nulidades e incidentes y agilizar su resolución;
  - f. Para definir lo relacionado con las providencias judiciales y regular la manera de notificarlas y lo relacionado con los recursos;
  - g. Para establecer las normas para el trámite de los procesos especiales.

**Artículo 110:** De conformidad con el ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para:

1. Establecer el régimen jurídico y financiero de las sociedades administradoras de los fondos de cesantía, cuya vigilancia y control será ejercido por la Superintendencia Bancaria.
2. Establecer los mecanismos que garanticen una estructura propietaria democrática de las sociedades administradoras de los fondos de cesantía expidiendo las disposiciones que fueren necesarias.
3. Adecuar el régimen de cesantía a las disposiciones del subsidio familiar de vivienda.

**Artículo 111:** Para asesorar al Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en los artículos 108 y 109 esta Ley, intégrase una Comisión

constituida por tres (3) senadores y tres (3) representantes miembros de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, designados por las mesas directivas de las mismas.

**Artículo 112:** Sin perjuicio de las facultades conferidas en el Artículo 108 de esta Ley, fácultase igualmente al Presidente de la República por el mismo período, para expedir un Estatuto Laboral de numeración continua de tal forma que se armonicen en un solo cuerpo jurídico las diferentes normas que regulan las relaciones de derecho individual de trabajo de carácter particular y las de derecho colectivo de trabajo, oficiales y particulares. Para tal efecto, se podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones laborales y eliminar aquéllas que se encuentren repetidas o derogadas, sin que, en ningún caso, se altere su contenido.

**Artículo 113:** De conformidad con el ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para modificar o adicionar las normas de la Ley 21 de 1988, de los decretos extraordinarios 1586 y 1590 de 1989, y las demás disposiciones relacionadas con los siguientes aspectos:

- a. Pensiones de jubilación de carácter especial para los empleados oficiales vinculados a la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación;
- b. Régimen de terminación de los contratos de trabajo y relaciones legales y reglamentarias de los mencionados empleados oficiales;
- c. Indemnización en caso de terminación de los contratos de trabajo que vinculen a los trabajadores oficiales de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación;

Para el desarrollo de las facultades de que trata el inciso anterior se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

- a. El objeto de las normas que se dicten es el de facilitar el proceso de liquidación de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación.
- b. Con la anterior finalidad, el Gobierno podrá ampliar el régimen especial de pensiones de jubilación, manteniendo criterios de proporcionalidad en relación con los requisitos exigidos para la pensión plena;
- c. De igual forma se podrá establecer un régimen superior al legal o convencionalmente previsto para los trabajadores oficiales, a fin de promover la desvinculación de los mismos sin sujeción a lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 21 de 1988 y en las normas que lo desarrollan y reconocer una bonificación por servicios prestados para los empleados públicos.

El Presidente de la República para los efectos expresados en el presente Artículo estará asesorado por una comisión integrada así: el Ministro de Obras Públicas y Transporte; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación; el Gerente liquidador de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación, y un delegado de las asociaciones sindicales y de pensionados escogido por el Ministro de

Obras Públicas y Transporte de sendas listas de cinco miembros que le remitan las respectivas organizaciones. La Presidencia de la Comisión Asesora corresponde al Ministro de Obras Públicas y Transporte.

Los Ministros y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación podrán delegar en sus subalternos, hasta el nivel de Director General, la función a que se refiere este Artículo.

**Artículo 114:** Créase el Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, como una cuenta sin personería jurídica, que será administrado por el Instituto de los Seguros Sociales para atender exclusivamente el pago de las pensiones a los trabajadores que cumplan los requisitos para obtener la respectiva pensión con anterioridad a la vigencia de la presente Ley y el pago de las correspondientes mesadas a los actuales pensionados de dichas empresas, previa reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para ser beneficiario de este Fondo se requiere:

1. Que la empresa de la cual se hubiere obtenido la pensión o en la cual se cumpla con los requisitos para obtenerla antes de la vigencia de esta Ley, se encuentre en proceso de liquidación y disolución o haya sido liquidada.
2. Que la respectiva empresa no haya efectuado las cotizaciones al Instituto de los Seguros Sociales y que a criterio de la Superintendencia de Sociedades no puedan atender la cancelación de dichas pensiones.

*Parágrafo:* Facúltase al Presidente de la República para reglamentar el Fondo de que trata el presente Artículo dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta Ley; y para que provea en el mismo término, los recursos de su financiación.

**Artículo 115:** De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, facúltase al Presidente de la República por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta Ley, para crear el Fondo de Prestaciones del Instituto de Investigaciones Tecnológicas con el objeto de garantizar la continuidad en las actividades de dicha entidad en el marco de la reestructuración que al efecto diseñe el propio Gobierno.

**Artículo 116:** Facúltase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales y demás operaciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

**Artículo 117:** Quedan derogados los artículos 358 ordinal 2º, 379 literal a, 397, 427, 437, 438, 439, 440, 441 y 442 del Código Sustantivo del Trabajo, Artículo 1º de la Ley 65 de 1966 y demás disposiciones que sean contrarias a la presente Ley.

**Artículo 118:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**Ley 60 de 1990**  
**(por la cual se reviste el Presidente de la República**  
**de facultades extraordinarias para modificar**  
**la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen**  
**de comisiones, viáticos y gastos de representación**  
**y tomar otras medidas en relación con los empleados**  
**del sector público del orden nacional)**

**Artículo 1º:** De conformidad con el ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días calendario, contados a partir de la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

1. Fijar la nomenclatura de los empleados públicos, sus escalas de remuneración y el régimen correspondiente de comisiones, viáticos y gastos de representación de las distintas ramas y organismos del poder público así:

La Rama Ejecutiva en el orden nacional; los empleados del Congreso Nacional; la Rama Jurisdiccional; el Ministerio Público; la Dirección Nacional de la Carrera Judicial, y las direcciones de Instrucción Criminal; el Tribunal Superior Disciplinario; la Registraduría Nacional del Estado Civil; y la Contraloría General de la República.

2. Fijar escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados públicos pertenecientes a las empresas industriales y comerciales del Estado en el orden nacional y las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas.

En ningún caso las juntas o consejos directivos podrán incrementar la remuneración de los empleados públicos de las entidades a que se refiere este numeral.

3. Fijar las asignaciones mensuales de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; de los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional; del personal civil de la Defensa Nacional, el régimen de viáticos de los oficiales, suboficiales y agentes de la Casa Militar de la Presidencia de la República.
4. Señalar las bonificaciones mensuales de los alféreces, guardiamarinas, pilotines, grumetes, soldados y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

*Parágrafo:* Para el uso de estas facultades se podrá establecer incrementos de salarios diferenciales a nivel de cada una de las entidades y organismos del sector público, procurando que los mayores incrementos se den en aquellos que generen ahorro en los rubros de gastos por servicios personales y gastos generales.

**Artículo 2º:** De conformidad con el ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para adoptar las siguientes medidas en relación con los empleos de las distintas ramas y organismos del poder público.

1. Determinar las condiciones del retiro de los funcionarios. En desarrollo de esta facultad podrán establecer sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, para lo cual se precisará la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de la indemnización y bonificación que se pagará, y el procedimiento para su reconocimiento.
2. Establecer un sistema mediante el cual se otorguen estímulos para los mejores empleados oficiales.
3. Modificar el régimen de la prima técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial. Para el efecto, se determinará el campo y la temporalidad de su aplicación, y el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación.
4. Establecer un sistema de control y autorizaciones en relación con la negociación de futuras convenciones colectivas de trabajo por parte de las juntas directivas y los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de los establecimientos públicos del orden nacional, así como parte de los titulares de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos y entidades del sector público nacional.

**Artículo 3º:** En ningún caso podrán los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, autorizar remuneraciones y prestaciones para los trabajadores oficiales de la respectiva entidad que anualmente excedan lo percibido por el representante legal de la misma.

**Artículo 4º:** Esta Ley rige desde la fecha de su publicación.

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

## **Ley 100 de 1993** (por la cual se crea el sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones)

### **Preámbulo**

La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

## **Título preliminar: Sistema de Seguridad Social Integral**

### **Capítulo I: principios generales**

#### **Artículo 1º: Sistema de Seguridad Social Integral.**

El Sistema de Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

El Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta Ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

#### **Artículo 2º: Principios.**

El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:

- a. Eficiencia. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente;
- b. Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;
- c. Solidaridad. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil;
- d. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo;
- e. Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables;
- f. Integralidad. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley;
- g. Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social; y
- h. Participación. Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del Sistema en su conjunto.

*Parágrafo:* La seguridad social se desarrollará en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población y la calidad de vida.

#### **Artículo 3º: Del derecho a la seguridad social.**

El Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Este servicio será prestado por el Sistema de Seguridad Social Integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los términos establecidos por la presente Ley.

**Artículo 4º:** Del servicio público de seguridad social.

La seguridad social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley.

Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con respecto al Sistema General de Pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.

**Capítulo II: sistema de seguridad social integral**

**Artículo 5º:** Creación.

En desarrollo del Artículo 48 de la Constitución Política, organízase el Sistema de Seguridad Social Integral cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, en los términos de la presente Ley.

**Artículo 6º:** Objetivos.

El Sistema de Seguridad Social Integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al Sistema.
2. Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente Ley.
3. Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.

El Sistema de Seguridad Social Integral está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, para obtener las finalidades propuestas en la presente Ley.

**Artículo 7º:** Ámbito de acción.

El Sistema de Seguridad Social Integral garantiza el cubrimiento de las contingencias económicas y de salud, y la prestación de servicios sociales complementarios, en los términos y bajo las modalidades previstas por esta Ley.

**Artículo 8º:** Conformación del Sistema de Seguridad Social Integral.

El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente Ley.

**Artículo 9º:** Destinación de los recursos.

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

## **Libro I: sistema general de pensiones**

### **Título I: disposiciones generales**

#### **Capítulo I: objeto y características del sistema general de pensiones**

**Artículo 10º:** Objeto del Sistema General de Pensiones.

El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente Ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

**Artículo 11:** Modificado por el Artículo 1º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Campo de aplicación.

El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente Ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta Ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del Régimen de Prima Media y del sector privado en general.

Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que le asiste a las partes y que el Tribunal de Arbitramento dirima las diferencias entre las partes”.

**Artículo 12:** Regímenes del Sistema General de Pensiones.

El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber:

- a. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.
- b. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

**Artículo 13:** Características del Sistema General de Pensiones.

El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características:

- a. Literal modificado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes”;

- b. La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el Artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado. El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca este derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1° del Artículo 271 de la presente Ley;
- c. Los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, conforme a lo dispuesto en la presente Ley;
- d. La afiliación implica la obligación de efectuar los aportes que se establecen en esta Ley;
- e. Literal modificado por el Artículo 2° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, éstos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un año de la vigencia de la presente Ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez”;
- f. Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de los Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio;
- g. Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas a cualesquiera de ellos;
- h. En desarrollo del principio de solidaridad, los dos regímenes previstos por el Artículo 12 de la presente Ley garantizan a sus afiliados el reconocimiento y pago de una pensión mínima en los términos de la presente Ley;
- i. Literal modificado por el Artículo 2° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “El Fondo de Solidaridad Pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta Ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados”;
- j. Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez.

- k. Las entidades administradoras de cada uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria;
- l. Literal adicionado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “En ningún caso a partir de la vigencia de esta Ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión. Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente Ley. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en pactos o convenciones colectivas de trabajo”;
- m. Literal adicionado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Los recursos del Sistema General de Pensiones están destinados exclusivamente a dicho Sistema y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran”;
- n. Literal adicionado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “El Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del Sistema General de Pensiones y garante de los recursos pensionales aportados por los afiliados, en los términos de esta Ley y controlará su destinación exclusiva, custodia y administración”;
- o. La Nación podrá, a partir de la vigencia de la presente Ley, asumir gradualmente el pago de las prestaciones y mesadas pensionales de los pensionados que adquirieron su derecho con anterioridad al 4 de julio de 1991, en los nuevos departamentos creados en virtud del Artículo 309 de la Constitución Nacional;
- p. Literal adicionado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “El Sistema General de Pensiones propiciará la concertación de los diversos agentes en todos los niveles”;
- q. Literal adicionado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Los afiliados que al cumplir la edad de pensión no reúnan los demás requisitos para tal efecto, tendrán derecho a una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual estén afiliados y de conformidad con lo previsto en la presente Ley”;
- r. Literal adicionado por el Artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Los costos de administración del Sistema General de Pensiones permitirán una comisión razonable a las administradoras y se determinarán en la forma prevista en la presente Ley”.

**Artículo 14:** Reajuste de pensiones.

Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de

Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

## Capítulo II: afiliación al sistema general de pensiones

**Artículo 15:** Modificado por el Artículo 3° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Afiliados.

Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

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

También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se regirán por todas las disposiciones contenidas en esta Ley para todos los efectos, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente Ley.

Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta Ley, los servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida deberán permanecer en dicho Régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al sector público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso.

*Parágrafo 1°:* En el caso de los trabajadores independientes se aplicarán los siguientes principios:

- a. El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado. De tal manera que aquellos que posean capacidad económica suficiente, efectúen los aportes de solidaridad previstos en esta Ley;
- b. Podrán efectuarse pagos anticipados de aportes;
- c. El Gobierno Nacional establecerá un sistema de descuento directo de aportes para permitir el pago directo de los mismos;
- d. Las administradoras no podrán negar la afiliación de los trabajadores independientes ni exigir requisitos distintos a los expresamente previstos por las normas que las rigen;
- e. Los aportes podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación laboral;

- f. Para verificar los aportes, podrán efectuarse cruces con la información de las autoridades tributarias y, así mismo, solicitarse otras informaciones reservadas, pero en todo caso dicha información no podrá utilizarse para otros fines.
2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente Ley.

Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

*Parágrafo:* Las personas a que se refiere el presente Artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley.

#### **Artículo 16:** Incompatibilidad de Regímenes.

Ninguna persona podrá distribuir las cotizaciones obligatorias entre los dos Regímenes del Sistema General de Pensiones.

Lo dispuesto en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio de la facultad de los afiliados para contratar o ser partícipes en planes de pensiones complementarios dentro o fuera del Sistema General de Pensiones.

*Parágrafo transitorio:* El Gobierno Nacional reglamentará en el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, la integración y funciones de una comisión permanente de trabajadores, empleadores y pensionados, para analizar las fallas en la prestación del servicio administrativo de seguridad social, para que con un enfoque de rentabilidad social mantenga el objetivo básico de redistribución de la riqueza.

### **Capítulo III: cotizaciones al sistema general de pensiones**

**Artículo 17:** Modificado por el Artículo 4° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Obligatoriedad de las cotizaciones.

Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del Sistema General de Pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquéllos devenguen.

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

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes”.

**Artículo 18:** Inciso 4° y Parágrafo modificados por el Artículo 5° de la Ley 797 de 2003. (El Artículo 5° de la Ley 797 de 2003 transcribe todo el Artículo). El nuevo texto es el siguiente: “Base de cotización.

La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el Artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4 de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el Gobierno Nacional y podrá ser hasta de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el setenta por ciento (70%) de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

*Parágrafo 1°:* En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y éstas se acumularán para todos los efectos de esta Ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al Sistema de Salud se hagan sobre la misma base.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

**Artículo 19:** Modificado por el Artículo 6° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Base de cotización de los trabajadores independientes.

Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”.

**Artículo 20:** Modificado por el Artículo 7° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Monto de las cotizaciones. La tasa de cotización continuará en el trece y cinco décimos por ciento (13,5%)\* del ingreso base de cotización.

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida el diez y cinco décimos por ciento (10,5%) del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión

de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El tres por ciento (3%) restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el diez por ciento (10%) del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un cero y cinco décimos por ciento (0,5%) del ingreso base de cotización se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el tres por ciento (3%) restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafin, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.

A partir del 1º de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1º de enero del año 2005 la cotización se incrementará en cero y cinco décimos por ciento (0,5%) y otro cero y cinco décimos por ciento (0,5%) en el año 2006. A partir del 1º de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto sea igual o superior al cuatro por ciento (4%) en promedio durante los dos (2) años anteriores.

El incremento de la cotización se destinará en el Régimen de Prima Media al pago de pensiones y a la capitalización de reservas pensionales.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el incremento que se realice en el año 2004 se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual. Los incrementos que se realicen a partir del 2005 se destinarán a las cuentas individuales de ahorro pensional. Quinquenalmente y con base en los estudios financieros y actuariales que se realicen para tal fin, el Gobierno redistribuirá los incrementos de cotización previstos en este Artículo entre el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual y las cuentas de ahorro pensional.

La reducción en los costos de administración y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberá abonarse como un mayor valor en las cuentas de ahorro pensional de los trabajadores afiliados al Régimen de Ahorro Individual o de las reservas en el Instituto de los Seguros Sociales, según el caso.

Los empleadores pagarán el setenta y cinco por ciento (75%) de la cotización total y los trabajadores el veinticinco por ciento (25%) restante.

En ningún caso en el régimen de prima media se podrán utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez, para gastos administrativos u otros fines distintos.

Para financiar las pensiones de invalidez y de sobrevivientes de los actuales y futuros afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, se podrá trasladar recursos de las reservas de pensión de vejez a las de invalidez y sobrevivientes.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de las cuentas separadas en el Instituto de los Seguros Sociales y demás entidades administradoras de prima media, de manera que en ningún caso se puedan utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez para gastos administrativos u otros fines distintos a pagar pensiones.

Los afiliados que tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán a su cargo un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, destinado al Fondo de Solidaridad Pensional, de conformidad con lo previsto en la presente Ley en los artículos 25 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

Los afiliados con ingreso igual o superior a dieciséis (16) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de dieciséis (16) a diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes de un cero y dos décimos por ciento (0,2%), de diecisiete (17) a dieciocho (18) salarios mínimos mensuales legales vigentes de un cero y cuatro décimos por ciento (0,4%), de dieciocho (18) a diecinueve (19) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de un cero y seis décimos por ciento (0,6%), de diecinueve (19) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de un cero y ocho décimos por ciento (0,8%) y superiores a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes de uno por ciento (1%) destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley.

La entidad a la cual esté cotizando el afiliado deberá recaudar y trasladar al fondo de solidaridad pensional los recursos correspondientes en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

*Parágrafo 1º:* Para efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes. En todo caso, el ingreso base de liquidación de estos servidores también será el establecido en las normas vigentes para los cargos equivalentes en la planta interna, teniendo en cuenta los topes de pensión que sean aplicables.

*Parágrafo 2º:* El Gobierno Nacional nombrará a más tardar el 31 de diciembre de 2003, una comisión de actuarios conformada por miembros de varias asociaciones de actuarios si las hubiera o quien haga sus veces, para que verifique, con base en los datos estadísticos de la población de afiliados al Sistema General de Pensiones y a las reservas disponibles en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual, la suficiencia técnica del Fondo”.

#### **Artículo 21:** Ingreso base de liquidación.

Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta Ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este Sistema, siempre y cuando haya cotizado mil doscientas cincuenta (1.250) semanas como mínimo.

**Artículo 22:** Obligaciones del empleador.

El empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno.

El empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador.

**Artículo 23:** Sanción moratoria.

Los aportes que no se consignen dentro de los plazos señalados para el efecto, generarán un interés moratorio a cargo del empleador, igual al que rige para el impuesto sobre la renta y complementarios. Estos intereses se abonarán en el fondo de reparto correspondiente o en las cuentas individuales de ahorro pensional de los respectivos afiliados, según sea el caso.

Los ordenadores del gasto de las entidades del sector público que sin justa causa no dispongan la consignación oportuna de los aportes, incurrirán en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

En todas las entidades del sector público será obligatorio incluir en el presupuesto las partidas necesarias para el pago del aporte patronal a la Seguridad Social, como requisito para la presentación, trámite y estudio por parte de la autoridad correspondiente.

**Artículo 24:** Acciones de cobro.

Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo.

**Capítulo IV: fondo de solidaridad pensional**

**Artículo 25:** Creación del Fondo de Solidaridad Pensional.

Créase el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente Ley.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional reglamentará la administración, el funcionamiento y la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

El Fondo de Solidaridad Pensional contará con un consejo asesor integrado por representantes de los gremios de la producción, las centrales obreras y la Confederación

de Pensionados, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Este Consejo deberá ser oído previamente, sin carácter vinculante, por el Consejo Nacional de Política Social para la determinación del plan anual de extensión de cobertura a que se refiere el Artículo 28 de la presente Ley.

**Artículo 26:** Objeto del Fondo.

El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El subsidio se concederá parcialmente para reemplazar los aportes del empleador y del trabajador, o de este último en caso de que tenga la calidad de trabajador independiente, hasta por un salario mínimo como base de cotización. El Gobierno Nacional reglamentará la proporción del subsidio de que trata este inciso.

Los beneficiarios de estos subsidios podrán escoger entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pero en el evento de seleccionar esta última opción, sólo podrán afiliarse a fondos que administren las sociedades administradoras que pertenezcan al sector social solidario, siempre y cuando su rentabilidad real sea por lo menos igual al promedio de los demás fondos de pensiones de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Para hacerse acreedor al subsidio el trabajador deberá acreditar su condición de afiliado del Régimen General de Seguridad Social en Salud, y pagar la porción del aporte que allí le corresponda.

Estos subsidios se otorgan a partir del 1° de enero de 1995.

*Parágrafo:* No podrán ser beneficiarios de este subsidio los trabajadores que tengan una cuenta de ahorro pensional voluntario de que trata la presente Ley, ni aquellos a quienes se les compruebe que pueden pagar la totalidad del aporte.

**Artículo 27:** Modificado por el Artículo 8° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Recursos.

El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Subcuenta de Solidaridad
  - a. El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del uno por ciento (1%) sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
  - b. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;

- c. Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título; y
  - d. Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.
2. Subcuenta de Subsistencia
- a. Los afiliados con ingreso igual o superior a dieciséis (16) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de dieciséis (16) a diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes de un cero y dos décimos por ciento (0,2%), de diecisiete (17) a dieciocho (18) salarios mínimos mensuales legales vigentes de un cero y cuatro décimos por ciento (0,4%), de dieciocho (18) a diecinueve (19) salarios mínimos mensuales legales vigentes de un cero y seis décimos por ciento (0,6%), de diecinueve (19) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes de un cero y ocho décimos por ciento (0,8%) y superiores a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes de uno por ciento (1%) destinado exclusivamente a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley;
  - b. El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del uno por ciento (1%) sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
  - c. Los aportes del Presupuesto Nacional. Éstos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a y b anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el Fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE;
  - d. Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un uno por ciento (1%), y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un dos por ciento (2%) para la misma cuenta.

*Parágrafo 1º:* Para ser beneficiario del subsidio a los aportes, los afiliados al ISS, deberán ser mayores de cincuenta y cinco (55) años y los vinculados a los fondos de pensiones deberán ser mayores de cincuenta y ocho (58), siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima.

*Parágrafo 2º:* Cuando quiera que los recursos que se asignan a la subcuenta de solidaridad no sean suficientes para atender los subsidios que hayan sido otorgados a la entrada en vigencia de esta Ley, se destinará el porcentaje adicional que sea necesario de la cotización del uno por ciento (1%) que deben realizar quienes tengan ingresos iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales”.

**Artículo 28:** Parcialidad del subsidio.

Los subsidios a que se refiere el presente Capítulo serán de naturaleza temporal y parcial, de manera que el beneficiario realice un esfuerzo para el pago parcial del aporte a su cargo.

El monto del subsidio podrá ser variable por períodos y por actividad económica, teniendo en cuenta además la capacidad económica de los beneficiarios y la disponibilidad de recursos del Fondo.

El Consejo Nacional de Política Social determinará el plan anual de extensión de cobertura que deberá incluir criterios de equilibrio regional y los grupos de trabajadores beneficiarios de este subsidio, así como las condiciones de cuantía, forma de pago y pérdida del derecho al subsidio.

*Parágrafo:* El subsidio que se otorgue a las madres comunitarias o trabajadoras solidarias de los hogares comunitarios del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar será mínimo el cincuenta por ciento (50%) de la cotización establecida en la presente Ley.

**Artículo 29:** Exigibilidad del subsidio.

Cuando el afiliado que haya recibido subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional exceda de los sesenta y cinco (65) años de edad y no cumpla con los requisitos mínimos para acceder a una pensión de vejez, la entidad administradora respectiva devolverá el monto de los aportes subsidiados con los correspondientes rendimientos financieros a dicho Fondo.

Las entidades administradoras deberán llevar cuentas separadas de los aportes recibidos del Fondo y establecerán los mecanismos de seguimiento de los beneficiarios.

**Artículo 30:** Subsidio a trabajadores del servicio doméstico.

Los aportes del presupuesto Nacional de que trata la Ley 11 de 1988, para el subsidio en los aportes de los trabajadores del servicio doméstico, se girarán al Fondo de Solidaridad, en cuentas separadas, para que éste traslade el subsidio correspondiente a la entidad que haya seleccionado el trabajador.

## **Título II: régimen solidario de Prima Media con Prestación definida**

### **Capítulo I: normas generales**

**Artículo 31:** Concepto.

El Régimen de Prima Media con Prestación Definida es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definida, de acuerdo con lo previsto en el presente Título.

Serán aplicables a este Régimen las disposiciones vigentes para los seguros de invalidez, vejez y muerte a cargo del Instituto de los Seguros Sociales, con las adiciones, modificaciones y excepciones contenidas en esta Ley.

**Artículo 32:** Características.

El Régimen de Prima Media con Prestación Definida tendrá las siguientes características:

- a. Es un régimen solidario de prestación definida;
- b. Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- c. El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados.

## Capítulo II: pensión de vejez

**Artículo 33:** Modificado por el Artículo 9° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Requisitos para obtener la pensión de vejez.

Para tener el derecho a la pensión de vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en cincuenta (50) y a partir del 1° de enero de 2001 se incrementará en veinticinco (25) cada año hasta llegar a mil trescientas (1.300) semanas en el año 2015.

**Parágrafo 1°:** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente Artículo, se tendrá en cuenta:

- a. El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones;
- b. El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;
- c. El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.
- d. El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador.
- e. El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b, c, d y e, el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

*Parágrafo 2º:* Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente Ley, se entiende por semana cotizada el período de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada período.

*Parágrafo 3º:* Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este Artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del Sistema General de Pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este Artículo para tener derecho a la pensión, si éste no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquél.

Lo dispuesto en este Artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al Sistema General de Pensiones.

*Parágrafo 4º:* Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1º y 2º del presente Artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del cincuenta por ciento (50%) o más, que cumplan cincuenta y cinco (55) años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua mil (1.000) o más semanas al Régimen de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993.

La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el Régimen de Prima Media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este Artículo.

**Artículo 34:** Modificado por el Artículo 10º de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Monto de la pensión de vejez.

El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras mil (1.000) semanas de cotización, será equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del ingreso base de liquidación. Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mil (1.000) hasta las mil doscientas (1.200) semanas, este porcentaje se incrementará en un dos por ciento (2%), llegando a este tiempo de cotización al setenta y tres por ciento (73%) del ingreso base de liquidación. Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mil doscientas (1.200) hasta las mil cuatrocientas (1.400), este porcentaje se incrementará

en tres por ciento (3%) en lugar del dos por ciento (2%), hasta completar un monto máximo del ochenta y cinco por ciento (85%) del ingreso base de liquidación.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta y cinco por ciento (85%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el Artículo siguiente.

A partir del 1º de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%), del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65,50 - 0,50 s$ , donde:

$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.

$s$  = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir de 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el sesenta y cinco por ciento (65%) y el cincuenta y cinco por ciento (55%) del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en cincuenta (50) semanas. Adicionalmente, el 1º de enero de 2006 se incrementarán en veinticinco (25) semanas cada año hasta llegar a mil trescientas (1.300) semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un uno y cinco décimos por ciento (1,5%) del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el ochenta por ciento (80%) y el setenta y cinco por ciento (75%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente Artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

#### **Artículo 35:** Pensión mínima de vejez o jubilación.

El monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente.

*Parágrafo:* Las pensiones de jubilación reconocidas con posterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992 no estarán sujetas al límite establecido por el Artículo 2º de la Ley 71 de 1988, que por esta Ley se modifica.

#### **Artículo 36:** Régimen de Transición.

La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos (2) años, es decir, será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Lo dispuesto en el presente Artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el Régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho Régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad decidan cambiarse al de Prima Media con Prestación Definida.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes, al momento en que cumplieron tales requisitos.

*Parágrafo:* Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso 1º del presente Artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de los Seguros Sociales, a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.

**Artículo 37:** Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

### Capítulo III: pensión de invalidez por riesgo común

**Artículo 38:** Estado de invalidez.

Para los efectos del presente Capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad laboral.

**Artículo 39:** Modificado por el Artículo 1° de la Ley 860 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Requisitos para obtener la pensión de invalidez.

Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al Sistema que conforme a lo dispuesto en el Artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el Sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.
2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad de cotización para con el Sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

*Parágrafo 1°:* Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

*Parágrafo 2°:* Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, sólo se requerirá que haya cotizado veinticinco (25) semanas en los últimos tres (3) años.

**Artículo 40:** Monto de la pensión de invalidez.

El monto mensual de la pensión de invalidez será equivalente a:

- a. El cuarenta y cinco por ciento (45%) del ingreso base de liquidación, más el uno y cinco décimos por ciento (1,5%) de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) e inferior al sesenta y seis por ciento (66%).
- b. El cincuenta y cuatro por ciento (54%) del ingreso base de liquidación, más el dos por ciento (2%) de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras ochocientas (800) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral es igual o superior al sesenta y seis por ciento (66%).

La pensión por invalidez no podrá ser superior al setenta y cinco por ciento (75%) del ingreso base de liquidación.

En ningún caso la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual.

La pensión de invalidez se reconocerá a solicitud de parte interesada y comenzará a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se produzca tal estado.

**Artículo 41:** Modificado por el Artículo 52 de la Ley 962 de 2005. El nuevo texto es el siguiente: “Calificación del estado de invalidez.

El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de los Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad, se acudirá a las juntas de calificación de invalidez del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de aquellas entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.

Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, ARP o aseguradora) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la entidad. Estas juntas son organismos de carácter interdisciplinario cuya conformación podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa.

*Parágrafo 1º:* Para la selección de los miembros de las juntas regionales y nacional de pérdida de la capacidad laboral y de invalidez, el Ministerio de la Protección Social tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio.

Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las juntas serán designados por el Ministro de la Protección Social, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

*Parágrafo 2º:* Las entidades de seguridad social y los miembros de las juntas regionales y nacionales de invalidez y los profesionales que califiquen serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los administradores del Sistema de Seguridad Social Integral, cuando este hecho esté plenamente probado”.

**Artículo 42:** Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la Comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

**Artículo 43:** Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su Secretaría Técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el Manual Único para la Calificación de la Invalidez.

*Parágrafo:* Los miembros de la Junta Nacional y los de las juntas regionales de Calificación de Invalidez de que trata el Artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.

**Artículo 44:** Revisión de las pensiones de invalidez.

El estado de invalidez podrá revisarse:

- a. Por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiera lugar.

- b. Este nuevo dictamen se sujeta a las reglas de los artículos anteriores; el pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud, para someterse a la respectiva revisión del estado de invalidez. Salvo casos de fuerza mayor, si el pensionado no se presenta o impide dicha revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión. Transcurridos doce (12) meses contados desde la misma fecha sin que el pensionado se presente o permita el examen, la respectiva pensión prescribirá.

Para readquirir el derecho en forma posterior, el afiliado que alegue permanecer inválido deberá someterse a un nuevo dictamen. Los gastos de este nuevo dictamen serán pagados por el afiliado.

- c. Por solicitud del pensionado en cualquier tiempo y a su costa.

**Artículo 45:** Indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez.

El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el Artículo 37 de la presente Ley.

#### Capítulo IV: pensión de sobrevivientes

**Artículo 46:** Modificado por el Artículo 12 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:

“Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes.

Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca; y
2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:
  - a. Muerte causada por enfermedad: si es mayor de veinte (20) años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha del fallecimiento;
  - b. Muerte causada por accidente: si es mayor de veinte (20) años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha del fallecimiento.

*Parágrafo 1º:* Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el Régimen de Prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el Artículo 66 de esta Ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2º de este Artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta Ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la Ley, cumplan con los requisitos establecidos en este Parágrafo será del ochenta por ciento (80%) del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez”.

**Artículo 47:** Modificado por el Artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

- a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga treinta (30) o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;
- b. En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de treinta (30) años de edad, y no haya procreado hijos con éste. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de veinte (20) años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al Sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a.

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a y b del presente Artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco (5) años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco (5) años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

- c. Los hijos menores de dieciocho (18) años; los hijos mayores de dieciocho (18) años y hasta los veinticinco (25) años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el Artículo 38 de la Ley 100 de 1993;
- d. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste;
- e. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

*Parágrafo:* Para efectos de este Artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”.

**Artículo 48:** Monto de la pensión de sobrevivientes.

El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del pensionado será igual al cien por ciento (100%) de la pensión que aquel disfrutaba.

El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado será igual al cuarenta y cinco por ciento (45%) del ingreso base de liquidación más dos por ciento (2%) de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el setenta y cinco por ciento (75%) del ingreso base de liquidación.

En ningún caso el monto de la pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, conforme a lo establecido en el Artículo 35 de la presente Ley.

No obstante lo previsto en este Artículo, los afiliados podrán optar por una pensión de sobrevivientes equivalente al régimen de pensión de sobrevivientes del Instituto de los Seguros Sociales, vigente con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del ingreso base de liquidación, siempre que se cumplan las mismas condiciones establecidas por dicho Instituto.

**Artículo 49:** Indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes.

Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el Artículo 37 de la presente Ley.

## Capítulo V: prestaciones adicionales

**Artículo 50:** Mesada adicional.

Los pensionados por vejez o jubilación, invalidez y sustitución o sobrevivencia continuarán recibiendo cada año, junto con la mesada del mes de noviembre, en la primera quincena del mes de diciembre, el valor correspondiente a una mensualidad adicional a su pensión.

**Artículo 51:** Auxilio funerario.

La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que éste auxilio pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.

Cuando los gastos funerarios por disposición legal o reglamentaria deban estar cubiertos por una póliza de seguros, el Instituto de los Seguros Sociales, cajas, fondos o entidades del sector público podrán repetir contra la entidad aseguradora que lo haya amparado, por las sumas que se paguen por este concepto.

## Capítulo VI: administradoras del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida

### Artículo 52: Entidades administradoras.

El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida será administrado por el Instituto de los Seguros Sociales.

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este Régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley.

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

### Artículo 53: Fiscalización e investigación.

Las entidades administradoras del Régimen Solidario de Prestación Definida tienen amplias facultades de fiscalización e investigación sobre el empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, para asegurar el efectivo cumplimiento de la presente Ley. Para tal efecto podrán:

- a. Verificar la exactitud de las cotizaciones y aportes u otros informes, cuando lo consideren necesario;
- b. Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para verificar la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones no declarados;
- c. Citar o requerir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al Régimen, o a terceros, para que rindan informes;
- d. Exigir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al Régimen, o a terceros, la presentación de documentos o registros de operaciones, cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;
- e. Ordenar la exhibición y examen de los libros, comprobantes y documentos del empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, y realizar las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de las obligaciones.

### Artículo 54: Inversión y rentabilidad de las reservas de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (ATEP).

La inversión de las reservas de IVM y ATEP del Instituto de los Seguros Sociales y del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, se manejarán mediante contrato de fiducia con las entidades del sector financiero especializado en este servicio o en títulos de la Nación donde se busque obtener la rentabilidad mínima de que trata el Artículo 101 de la presente Ley.

En caso de no garantizarse la rentabilidad señalada en el inciso anterior, las reservas de IVM y ATEP del Instituto de los Seguros Sociales y del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional se colocarán en una cuenta de la Tesorería General de la Nación que les garantizará una rentabilidad que preserve su poder adquisitivo.

Dichas entidades podrán efectuar retiros de la cuenta de la Tesorería General de la Nación para celebrar nuevos contratos de fiducia o para invertir en títulos de deuda

de la Nación colocados en el mercado de capitales. Cuando dentro del plazo de un año la rentabilidad de los títulos de deuda de la Nación no mantenga el poder adquisitivo de las reservas, la Nación efectuará la compensación necesaria para cumplir el mandato del Artículo 48 de la Constitución Política, mediante apropiación y giro del Presupuesto General de la Nación.

*Parágrafo:* Las reservas de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público que conforme a lo dispuesto en la presente Ley, administren el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberán manejarse mediante encargo fiduciario o títulos de la Nación, con arreglo a las normas que sobre inversión, rentabilidad y control determine el Gobierno Nacional.

**Artículo 55:** Exoneración de intereses.

Los empleadores que a 31 de julio de 1993 adeudaban sumas al Instituto de los Seguros Sociales por concepto de aportes o cotizaciones a los seguros de enfermedad general y maternidad y accidente de trabajo y enfermedad profesional, quedarán exonerados de los intereses moratorios y de la sanción por mora correspondientes a tales deudas, así como de las sanciones por mora correspondientes al capital adeudado por los seguros de invalidez, vejez y muerte, siempre y cuando cancelen la deuda dentro de los cuatro meses siguientes a la vigencia de la presente Ley.

Para gozar del beneficio de que trata el presente Artículo, el empleador deberá cancelar la totalidad de las sumas adeudadas al momento del pago.

**Artículo 56:** Castigo de cartera.

El Consejo Directivo del Instituto de los Seguros Sociales podrá castigar aquella cartera de dudoso recaudo cuando esta tenga un atraso superior a veinticuatro (24) meses, utilizando para el efecto criterios similares a los que rigen en el sistema bancario. En ningún caso el castigo de cartera implicará la condonación de la deuda.

**Artículo 57:** Cobro coactivo.

De conformidad con el Artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el Artículo 112 de la Ley 6 de 1992, las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos.

**Artículo 58:** Publicidad.

Las entidades administradoras del Régimen Solidario de Prestación Definida podrán adelantar programas de publicidad, comunicación y promoción de sus actividades conforme, en lo pertinente, a la reglamentación que para el efecto expida la Superintendencia Bancaria. Tal publicidad solamente podrá contratarse con cargo al presupuesto de gastos administrativos de la entidad.

## **Título III: Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad**

### **Capítulo I: normas generales**

#### **Artículo 59: Concepto.**

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados, de acuerdo con lo previsto en este Título.

Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al Fondo de Solidaridad, y propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado, sector público y sector social solidario, que libremente escojan los afiliados.

#### **Artículo 60: Características.**

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad tendrá las siguientes características:

- a. Los afiliados al Régimen tendrán derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, así como de las indemnizaciones contenidas en este Título, cuya cuantía dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, sus rendimientos financieros, y de los subsidios del Estado, cuando a ellos hubiere lugar;
- b. Una parte de los aportes mencionados en el literal anterior, se capitalizará en la cuenta individual de ahorro pensional de cada afiliado. Otra parte se destinará al pago de primas de seguros para atender las pensiones de invalidez y de sobrevivientes y la asesoría para la contratación de la renta vitalicia, financiar el Fondo de Solidaridad Pensional y cubrir el costo de administración del Régimen;
- c. Las cuentas de ahorro pensional, serán administradas por las entidades que se autoricen para tal efecto, sujetas a la vigilancia y control del Estado;
- d. Los afiliados al sistema podrán escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras, y seleccionar la aseguradora con la cual contraten las rentas o pensiones;
- e. El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional constituye un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados, denominado fondo de pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora;
- f. Las entidades administradoras deberán garantizar una rentabilidad mínima del fondo de pensiones que administran;
- g. El patrimonio de las entidades administradoras garantiza el pago de la rentabilidad mínima de que trata el literal anterior y el desarrollo del negocio de administración del fondo de pensiones;
- h. El Estado garantiza los ahorros del afiliado y el pago de las pensiones a que éste tenga derecho, cuando las entidades administradoras o aseguradoras incumplan sus obligaciones, en los términos de la presente Ley, revirtiendo contra el patrimonio de

- las entidades administradoras y aplicando las sanciones pertinentes por incumplimiento, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional;
- i. Tendrán derecho al reconocimiento de bonos pensionales los afiliados al Régimen que hayan efectuado aportes o cotizaciones al Instituto de los Seguros Sociales, o a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o trabajado en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladen la parte proporcional del cálculo actuarial correspondiente;
  - j. En desarrollo del principio de solidaridad, el Estado aportará los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas, cuando la capitalización de los aportes de los afiliados y sus rendimientos financieros fueren insuficientes, y aquellos cumplan las condiciones requeridas para el efecto;
  - k. El control y vigilancia de las entidades administradoras de los fondos de pensiones corresponde a la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 61:** Personas excluidas del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Están excluidos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad:

- a. Los pensionados por invalidez por el Instituto de los Seguros Sociales o por cualquier fondo, caja o entidad del sector público.
- b. Las personas que al entrar en vigencia el Sistema tuvieren cincuenta y cinco (55) años o más de edad, si son hombres, o cincuenta (50) años o más de edad, si son mujeres, salvo que decidan cotizar por lo menos quinientas (500) semanas en el nuevo régimen, caso en el cual será obligatorio para el empleador efectuar los aportes correspondientes.

**Artículo 62:** Cotizaciones voluntarias.

Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán cotizar, periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites mínimos establecidos como cotización obligatoria, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

**Artículo 63:** Cuentas individuales de ahorro pensional.

Las cotizaciones obligatorias y voluntarias se abonarán a la cuenta individual de ahorro pensional del afiliado. Cada afiliado sólo podrá tener una cuenta.

Las administradoras deberán enviar a sus afiliados, por lo menos trimestralmente, un extracto que registre las sumas depositadas, sus rendimientos y saldos, así como el monto de las comisiones cobradas y de las primas pagadas.

Las sumas existentes en las cuentas individuales de ahorro pensional, sólo podrán ser utilizadas para acceder a las pensiones de que trata este Título, salvo lo dispuesto en los artículos 85 y 89 de la presente Ley.

## Capítulo II: pensión de vejez

**Artículo 64:** Requisitos para obtener la pensión de vejez.

Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, tendrán derecho a una pensión de vejez, a la edad que escojan, siempre y cuando el capital acumulado

en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual, superior al ciento diez por ciento (110%) del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de esta Ley, reajustado anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. Para el cálculo de dicho monto se tendrá en cuenta el valor del bono pensional, cuando a éste hubiere lugar.

Cuando a pesar de cumplir los requisitos para acceder a la pensión en los términos del inciso anterior, el trabajador opte por continuar cotizando, el empleador estará obligado a efectuar las cotizaciones a su cargo, mientras dure la relación laboral, legal o reglamentaria, y hasta la fecha en la cual el trabajador cumpla sesenta (60) años si es mujer y sesenta y dos (62) años de edad si es hombre.

**Artículo 65:** Garantía de pensión mínima de vejez.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el Artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

*Parágrafo:* Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente Artículo se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del Artículo 33 de la presente Ley.

**Artículo 66:** Devolución de saldos.

Quienes a las edades previstas en el Artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

**Artículo 67:** Exigibilidad de los bonos pensionales.

Los afiliados que tengan derecho a recibir bonos pensionales, sólo podrán hacer efectivos dichos bonos, a partir de la fecha en la cual cumplan las edades para acceso a la pensión, previstas en el Artículo 65 de la presente Ley.

**Artículo 68:** Financiación de la pensión de vejez.

Las pensiones de vejez se financiarán con los recursos de las cuentas de ahorro pensional, con el valor de los bonos pensionales cuando a ello hubiere lugar, y con el aporte de la Nación en los casos en que se cumplan los requisitos correspondientes para la garantía de pensión mínima.

### Capítulo III: pensión de invalidez por riesgo común

**Artículo 69:** Pensión de invalidez.

El estado de invalidez, los requisitos para obtener la pensión de invalidez, el monto y el sistema de su calificación en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, se regirá por las disposiciones contenidas en los artículos 38, 39, 40 y 41 de la presente Ley.

**Artículo 70:** Financiación de la pensión de invalidez.

Las pensiones de invalidez se financiarán con la cuenta individual de ahorro pensional del afiliado, el bono pensional si a éste hubiere lugar, y la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión. La suma adicional estará a cargo de la aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes.

El monto acumulado en las cuentas individuales de ahorro pensional, en virtud de cotizaciones voluntarias, no hará parte del capital para financiar las pensiones de invalidez, salvo que así lo disponga el afiliado, o cuando ello sea necesario para acceder a la pensión mínima de invalidez. El pensionado por invalidez podrá disponer del monto de las cotizaciones voluntarias no utilizado.

Cuando de conformidad con lo previsto en el Artículo 44 de la presente Ley se determine la cesación del estado de invalidez, la compañía de seguros deberá reintegrar a la cuenta individual de ahorro pensional, el saldo no utilizado de la reserva para pensiones, en la parte que corresponda a capital más los rendimientos, de la cuenta de ahorro individual y al bono pensional.

En los eventos de que trata el inciso anterior, los afiliados tendrán derecho a que el Estado les habilite como semanas cotizadas aquéllas durante las cuales gozaron de la respectiva pensión. Esta habilitación del número de semanas será aplicable sólo cuando el Estado deba pagar garantía de pensión mínima.

*Parágrafo:* El afiliado podrá contratar la pensión de invalidez con una aseguradora distinta de la que haya pagado la suma adicional a que se refiere el inciso primero de este Artículo.

**Artículo 71:** Garantía estatal de pensión mínima de invalidez.

En desarrollo del principio de solidaridad, el Estado garantizará los recursos necesarios para que los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, tengan acceso a una pensión mínima de invalidez, cuyo monto mensual será equivalente al salario mínimo legal mensual conforme a lo establecido en el Artículo 35 de la presente Ley.

La garantía estatal de pensión mínima operará de conformidad con lo previsto en los artículos 83 y 84 de esta Ley.

**Artículo 72:** Devolución de saldos por invalidez.

Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.

No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.

**Capítulo IV: pensión de sobrevivientes****Artículo 73:** Requisitos y monto.

Los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes en el régimen de capitalización individual con solidaridad así como su monto, se regirán por las disposiciones contenidas en los artículos 46 y 48, de la presente Ley.

**Artículo 74:** Modificado por el Artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: “Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

- a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga treinta (30) o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;
- b. En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de treinta (30) años de edad, y no haya procreado hijos con éste. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de veinte (20) años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a.

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a y b del presente Artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco (5) años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco (5) años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

- c. Los hijos menores de dieciocho (18) años; los hijos mayores de dieciocho (18) años y hasta los veinticinco (25) años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar

cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el Artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

- d. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de éste;
- e. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

*Parágrafo:* Para efectos de este Artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”.

**Artículo 75:** Garantía estatal de pensión de sobrevivientes.

En desarrollo del principio de solidaridad, el Estado garantiza el complemento para que los sobrevivientes tengan acceso a una pensión mínima de sobrevivientes, cuyo monto mensual será equivalente al cien por ciento (100%) del salario mínimo legal mensual conforme a lo establecido en el Artículo 35 de la presente Ley.

**Artículo 76:** Inexistencia de beneficiarios.

En caso de que a la muerte del afiliado o pensionado, no hubiere beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, las sumas acumuladas en la cuenta individual de ahorro pensional, harán parte de la masa sucesoral de bienes del causante.

En caso de que no haya causahabientes hasta el quinto orden hereditario, la suma acumulada en la cuenta individual de ahorro pensional se destinará al Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley.

**Artículo 77:** Financiación de las pensiones de sobrevivientes.

1. La pensión de sobrevivientes originada por la muerte del afiliado, se financiará con los recursos de la cuenta individual de ahorro pensional generados por cotizaciones obligatorias, el bono pensional si a ello hubiere lugar, y con la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión. Dicha suma adicional estará a cargo de la aseguradora.

El monto acumulado en las cuentas individuales de ahorro pensional, en razón de cotizaciones voluntarias, no integrará el capital para financiar las pensiones de sobrevivientes generadas por muerte de un afiliado, salvo cuando ello sea necesario para acceder a la pensión mínima de sobrevivientes. Dicho monto podrá utilizarse para incrementar el valor de la pensión, si el afiliado así lo hubiere estipulado o los beneficiarios lo acuerdan. En caso contrario hará parte la masa sucesoral del causante.

2. Las pensiones de sobrevivientes causadas por la muerte de un pensionado, se financian con los recursos previstos para el pago de la pensión de vejez o invalidez, según el caso, que estuviese recibiendo el causante al momento de su fallecimiento.

Cuando la pensión de sobrevivientes sea generada por muerte de un pensionado acogido a la modalidad de retiro programado o retiro programado con renta vitalicia diferida, el exceso del saldo de la cuenta individual de ahorro pensional sobre el capital necesario para financiar la pensión de sobrevivientes, podrá utilizarse

para incrementar el valor de la pensión, si el afiliado así lo hubiere estipulado o los beneficiarios lo acuerdan. En caso contrario hará parte la masa sucesoral del causante.

*Parágrafo:* Los sobrevivientes del afiliado podrán contratar la pensión de sobrevivientes con una aseguradora distinta de la que haya pagado la suma adicional a que se refiere el inciso primero de este Artículo.

**Artículo 78:** Devolución de saldos.

Cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se le entregará a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos, y el valor del bono pensional si a este hubiera lugar.

### Capítulo V: modalidades de pensión

**Artículo 79:** Modalidades de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes.

Las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, podrán adoptar una de las siguientes modalidades, a elección del afiliado o de los beneficiarios, según el caso:

- a. Renta vitalicia inmediata;
- b. Retiro programado;
- c. Retiro programado con renta vitalicia diferida; o
- d. Las demás que autorice la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 80:** Renta vitalicia inmediata.

La renta vitalicia inmediata, es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado o beneficiario contrata directa e irrevocablemente con la aseguradora de su elección, el pago de una renta mensual hasta su fallecimiento y el pago de pensiones de sobrevivientes en favor de sus beneficiarios por el tiempo a que ellos tengan derecho. Dichas rentas y pensiones deben ser uniformes en términos de poder adquisitivo constante y no pueden ser contratadas por valores inferiores a la pensión mínima vigente del momento.

La administradora a la que hubiere estado cotizando el afiliado al momento de cumplir con las condiciones para la obtención de una pensión, será la encargada de efectuar, a nombre del pensionado, los trámites o reclamaciones que se requieran, ante la respectiva aseguradora.

**Artículo 81:** Retiro programado.

El retiro programado es la modalidad de pensión en la cual el afiliado o los beneficiarios obtienen su pensión de la sociedad administradora, con cargo a su cuenta individual de ahorro pensional y al bono pensional a que hubiera lugar.

Para estos efectos, se calcula cada año una anualidad en unidades de valor constante, igual al resultado de dividir el saldo de su cuenta de ahorro y bono pensional, por el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia para el afiliado y sus beneficiarios. La pensión mensual corresponderá a la doceava (1/12) parte de dicha anualidad.

El saldo de la cuenta de ahorro pensional, mientras el afiliado disfruta de una pensión por retiro programado, no podrá ser inferior al capital requerido para financiar al afiliado y sus beneficiarios una renta vitalicia de un salario mínimo legal mensual vigente.

Lo dispuesto en el inciso anterior, no será aplicable cuando el capital ahorrado más el bono pensional si hubiere lugar a él, conduzcan a una pensión inferior a la mínima, y el afiliado no tenga acceso a la garantía estatal de pensión mínima.

Cuando no hubiere beneficiarios, los saldos que queden en la cuenta de ahorro al fallecer un afiliado que esté disfrutando una pensión por retiro programado, acrecentarán la masa sucesoral. Si no hubiere causahabientes, dichas sumas se destinarán al financiamiento de la garantía estatal de pensión mínima.

**Artículo 82:** Retiro programado con renta vitalicia diferida.

El retiro programado con renta vitalicia diferida, es la modalidad de pensión por la cual un afiliado contrata con la aseguradora de su elección, una renta vitalicia con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, reteniendo en su cuenta individual de ahorro pensional, los fondos suficientes para obtener de la administradora un retiro programado, durante el período que medie entre la fecha en que ejerce la opción por esta modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comience a ser pagada por la aseguradora. La renta vitalicia diferida contratada tampoco podrá en este caso, ser inferior a la pensión mínima de vejez vigente.

**Capítulo VI: características generales de las pensiones mínimas**

**Artículo 83:** Pago de la garantía.

Para las personas que tienen acceso a las garantías estatales de pensión mínima, tales garantías se pagarán a partir del momento en el cual la anualidad resultante del cálculo de retiro programado sea inferior a doce veces la pensión mínima vigente, o cuando la renta vitalicia a contratar con el capital disponible, sea inferior a la pensión mínima vigente.

La administradora o la compañía de seguros que tenga a su cargo las pensiones, cualquiera sea la modalidad de pensión, será la encargada de efectuar, a nombre del pensionado, los trámites necesarios para que se hagan efectivas las garantías de pensión mínima.

**Artículo 84:** Excepción a la garantía de pensión mínima.

Cuando la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que recibe el afiliado o los beneficiarios, según el caso, sea superior a lo que le correspondería como pensión mínima, no habrá lugar a la garantía estatal de pensión mínima.

**Capítulo VII: prestaciones y beneficios adicionales**

**Artículo 85:** Excedentes de libre disponibilidad.

Será de libre disponibilidad, desde el momento en que el afiliado opte por contratar una pensión, el saldo de la cuenta individual de ahorro pensional, más el bono

pensional, si a ello hubiere lugar, que exceda del capital requerido para que el afiliado convenga una pensión que cumpla con los siguientes requisitos:

- a. Que la renta vitalicia inmediata o diferida contratada, o el monto del retiro programado, sea mayor o igual al setenta por ciento (70%) del ingreso base de liquidación, y no podrá exceder de quince (15) veces la pensión mínima vigente en la fecha respectiva.
- b. Que la renta vitalicia inmediata, o el monto del retiro programado, sea mayor o igual al ciento diez por ciento (110%) de la pensión mínima legal vigente.

**Artículo 86:** Auxilio funerario.

La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.

El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva administradora o aseguradora, según corresponda.

Las administradoras podrán repetir contra la entidad que haya otorgado el seguro de sobrevivientes respectivo, en el cual se incluirá el cubrimiento de este auxilio.

La misma acción tendrán las compañías de seguros que hayan pagado el auxilio de que trata el presente Artículo y cuyo pago no les corresponda por estar amparado este evento por otra póliza diferente.

**Artículo 87:** Planes alternativos de capitalización y de pensiones.

Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán optar por planes alternativos de capitalización, que sean autorizados por la Superintendencia Bancaria. Los capitales resultantes del plan básico y de dichas alternativas de capitalización, podrán estar ligados a planes alternativos de pensiones que sean autorizados por la misma Superintendencia.

El ejercicio de las opciones de que trata este Artículo, está sujeto a que los afiliados hayan cumplido metas mínimas de capitalización. Los planes aprobados deberán permitir la movilidad entre planes, administradoras y aseguradoras, y deben separar los patrimonios y cuentas correspondientes a capitalización y seguros, en la forma que disponga la Superintendencia Bancaria. El Gobierno Nacional señalará los casos en los cuales el ingreso a planes alternativos implica la renuncia del afiliado a garantías de rentabilidad mínima o de pensión mínima.

*Parágrafo:* Lo dispuesto en el presente Artículo no exime al afiliado ni al empleador, del pago de las cotizaciones previstas en la presente Ley.

**Artículo 88:** De otros planes alternativos de pensiones.

Las sociedades administradoras de fondos de pensiones, podrán invertir en contratos de seguros de vida individuales con beneficios definidos y ajustados por inflación, las cantidades que permitan asegurar un monto de jubilación no menor al monto de la pensión mínima establecida por la Ley.

Las mencionadas pólizas de seguros de vida, deberán cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivencia y serán adquiridas con cargo a la cuenta de ahorro individual de la cual se invertirá el porcentaje necesario que garantice por lo menos la pensión mínima arriba mencionada.

El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje máximo del portafolio que podrán invertir los fondos de pensiones en estos tipos de pólizas.

**Artículo 89:** Garantía de crédito y adquisición de vivienda.

El afiliado que haya acumulado en su cuenta individual de ahorro pensional el capital requerido para financiar una pensión superior al ciento diez por ciento (110%) de la pensión mínima de vejez, podrá emplear el exceso de dicho capital ahorrado, como garantía de créditos de vivienda y educación, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida.

### **Capítulo VIII: administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad**

**Artículo 90:** Entidades administradoras.

Los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad serán administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones, cuya creación se autoriza.

Las sociedades que de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes administren fondos de cesantía, están facultadas para administrar simultáneamente fondos de pensiones, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley.

Las entidades de derecho público del sector central o descentralizado, de cualquier nivel territorial, podrán promover la creación o ser socias de sociedades administradoras de fondos de pensiones.

También podrán promover la constitución o ser socias de las sociedades administradoras de fondos de pensiones las entidades del sector social solidario, tales como cooperativas, organizaciones sindicales, fondos mutuos de inversión, bancos cooperativos, fondos de empleados y las cajas de compensación familiar.

Las cajas de compensación familiar directamente o a través de instituciones de economía solidaria podrán promover la creación, ser socias o propietarias de sociedades administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías, en los términos de la Ley. A efectos de lograr la democratización de la propiedad, las cajas de compensación familiar deberán ofrecer a sus trabajadores afiliados en término no mayor a cinco (5) años la titularidad de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de las acciones que posean en las respectivas administradoras, conforme a los reglamentos. El plazo de cinco (5) años se contará a partir de la constitución de la sociedad administradora.

Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos de sus excedentes para el pago de los aportes a las sociedades administradoras.

Las compañías de seguros podrán ser socias de las entidades a que se refiere el presente Artículo, pero sólo podrán participar directamente en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad mediante los planes de seguros que se adopten en esta Ley.

**Artículo 91:** Requisitos de las entidades administradoras.

Además de los requisitos establecidos en la Ley 45 de 1990 para las sociedades de servicios financieros, las sociedades administradoras de fondos de pensiones, deberán cumplir con los siguientes requisitos especiales:

- a. Constituirse bajo la forma de sociedades anónimas, o de instituciones solidarias;
- b. Disponer de un patrimonio igual al cincuenta por ciento (50%) exigido para la constitución de una corporación financiera, el cual respaldará exclusivamente el desarrollo del negocio de administración de fondos de pensiones;
- c. El patrimonio asignado a la administración de los fondos de pensiones previstos en esta Ley, podrá estar representado en las inversiones que al efecto se autoricen, y no será computable para el cumplimiento de los requisitos patrimoniales que tenga la respectiva sociedad para el desarrollo de sus demás negocios. Del mismo, deberá llevarse contabilidad en forma separada, de conformidad con lo que sobre el particular establezca la Superintendencia Bancaria.

Desde el momento de su constitución y por el término de cinco (5) años deberán ofrecer públicamente acciones, para que las entidades del sector social solidario a que se refiere el inciso cuarto del Artículo anterior, puedan llegar a suscribir mínimo el veinte por ciento (20%) de su capital social.

Los afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de conformidad con los reglamentos, podrán ser socios de las sociedades administradoras y dicha participación será tenida en cuenta para efectos del computo del porcentaje referido en el inciso anterior.

Los porcentajes de participación que tanto el sector social solidario, como los afiliados y pensionados adquieran en la propiedad de la respectiva administradora, de conformidad con lo previsto en este literal, serán abonables o imputables a las obligaciones de oferta pública de venta de participaciones que impongan las normas de democratización, aplicables a las sociedades administradoras de fondos de pensiones y a las de pensiones y cesantía. De la misma manera se abonará el valor de las acciones que se hayan vendido por oferta pública en desarrollo de la Ley 50 de 1990 y demás normas complementarias, hasta completar el porcentaje establecido en el presente Artículo sobre el total del capital exigido por la presente Ley;

- d. Disponer de capacidad humana y técnica especializada suficiente, para cumplir adecuadamente con la administración apropiada de los recursos confiados, de acuerdo con la naturaleza del plan de pensiones ofrecido.

*Parágrafo:* Las administradoras podrán ser autorizadas para constituir y administrar simultáneamente varios planes de capitalización o de pensiones dentro del Régimen, siempre y cuando acrediten ante la Superintendencia Bancaria la capacidad administrativa necesaria para el efecto.

**Artículo 92:** Monto máximo de capital.

Con el fin de evitar la concentración económica, las sociedades que administren fondos de pensiones no podrán tener un capital superior a diez (10) veces el monto mínimo establecido.

Este límite podrá ser modificado por el Gobierno Nacional de acuerdo con la evolución del Régimen.

**Artículo 93:** Fomento de la participación en el capital social de las administradoras de fondos de pensiones.

El Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, establecerá dentro de los seis (6) meses siguientes a la iniciación de la vigencia de esta Ley los mecanismos de financiación necesarios para que las entidades a que se refiere el inciso 4º del Artículo 90 de la presente Ley, puedan completar los recursos que les permitan participar en el capital social de las entidades administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

El Gobierno Nacional, para fijar el monto del estímulo, tendrá en cuenta la necesidad de apoyo financiero de cada entidad y la capacidad de pago para responder por el mismo.

**Artículo 94:** Niveles de patrimonio.

El Gobierno Nacional fijará la forma en la cual se garantice que las administradoras y aseguradoras mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo a los distintos riesgos asociados a su actividad.

**Artículo 95:** Aprobación de los planes de pensiones.

Las entidades autorizadas para actuar como administradoras o aseguradoras del Sistema, deberán someter a la aprobación de la Superintendencia Bancaria los planes de capitalización y de pensiones que pretendan administrar.

**Artículo 96:** Requisitos para la aprobación de los planes de pensiones.

Todo plan de pensiones que sea sometido a consideración de la Superintendencia Bancaria para su aprobación, deberá amparar a los afiliados y pensionados contra todos los riesgos a que hace referencia esta Ley, y señalar las condiciones específicas de cada amparo. Los planes aprobados no podrán modificarse posteriormente desmejorando cualesquiera de las condiciones establecidas anteriormente.

**Artículo 97:** Fondos de pensiones como patrimonios autónomos.

Los fondos de pensiones, conformados por el conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional y los que resulten de los planes alternativos de capitalización o de pensiones, así como los intereses, dividendos o cualquier otro ingreso generado por los activos que los integren, constituyen patrimonios autónomos, propiedad de los afiliados, independientes del patrimonio de la administradora.

La contabilidad de los mismos, se sujetará a las reglas que para el efecto expida la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 98:** Participación de los afiliados en el control de las sociedades administradoras.

Los afiliados y accionistas de las sociedades administradoras de fondos de pensiones elegirán el Revisor Fiscal para el control de la administración del respectivo fondo. Además, los afiliados tendrán dos representantes, elegidos por ellos mismos, para que asistan a todas las juntas directivas de la sociedad administradora, con voz y sin voto, quienes con el Revisor Fiscal velarán por los intereses de los afiliados de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

*Parágrafo:* Las sociedades que administren fondos de pensiones y de cesantía tendrán en total dos representantes de los afiliados.

**Artículo 99:** Garantías:

Las administradoras y aseguradoras, incluidas las de planes alternativos de pensiones, deberán constituir y mantener adecuadas garantías, para responder por el correcto manejo de las inversiones representativas de los recursos administrados en desarrollo de los planes de capitalización y de pensiones.

Las administradoras deberán contar con la garantía del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, con cargo a sus propios recursos, para asegurar el reembolso del saldo de las cuentas individuales de ahorro pensional, en caso de disolución o liquidación de la respectiva administradora, sin sobrepasar respecto de cada afiliado el cien por ciento (100%) de lo correspondiente a cotizaciones obligatorias, incluidos sus respectivos intereses y rendimientos, y de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales correspondientes a cotizaciones voluntarias. Las garantías en ningún caso podrán ser inferiores a las establecidas por la Superintendencia Bancaria para las instituciones del régimen financiero.

**Artículo 100:** Inversión de los recursos.

Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del Sistema, las administradoras los invertirán en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno a través de la Superintendencia Bancaria, previo concepto, que no será vinculante, de una comisión del Consejo Nacional Laboral o el organismo que haga sus veces.

En cualquier caso, las inversiones en títulos de deuda pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los fondos de pensiones, y dichos títulos deberán cubrir la desvalorización monetaria y permitir el pago de intereses reales que reflejen la tasa del mercado financiero, certificada por la Superintendencia Bancaria para períodos trimestrales.

La Superintendencia de Valores deberá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o colocación de recursos de los fondos de pensiones.

Cuando la Superintendencia de Valores autorice la colocación de recursos en el mercado de capitales o en títulos valores diferentes a los documentos oficiales de deuda pública, deberá exigir a los destinatarios, que cumplan con las normas destinadas a contener fenómenos de concentración de propiedad e ingresos.

El Gobierno podrá reglamentar las transacciones diferentes a la suscripción de títulos primarios, para que se efectúen por intermedio de las bolsas de valores.

Las administradoras de fondos de pensiones y cesantía de cualquier naturaleza podrán descontar actas y cartera en las condiciones y en la proporción que fije el Gobierno Nacional, para que en todo caso la inversión sea de máxima seguridad.

**Artículo 101:** Rentabilidad mínima.

La totalidad de los rendimientos obtenidos en el manejo de los fondos de pensiones será abonado en las cuentas de ahorro pensional individual de los afiliados, a prorrata de las sumas acumuladas en cada una de ellas y de la permanencia de las mismas durante el respectivo período.

Las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías deberán garantizar a sus afiliados de unos y otros una rentabilidad mínima, que será determinada por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta rendimientos en papeles e inversiones representativas del mercado que sean comparables. Esta metodología deberá buscar que la rentabilidad mínima del portafolio invertido en títulos de deuda no sea inferior a la tasa de mercado definida, teniendo en cuenta el rendimiento de los títulos emitidos por la Nación y el Banco de la República. Además deberá promover una racional y amplia distribución de los portafolios en papeles e inversiones de largo plazo y equilibrar los sistemas remuneratorios de pensiones y cesantía.

En aquellos casos en los cuales no se alcance la rentabilidad mínima, las sociedades administradoras deberán responder con sus propios recursos, afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos que se defina para estas sociedades.

**Artículo 102:** Rentabilidad en caso de liquidación, fusión o cesión de la administradora o por retiro del afiliado.

En caso de liquidación, cesión o fusión de una administradora, los recursos que formen parte de la cuenta especial de que tratan los artículos anteriores, se abonarán en las cuentas individuales de ahorro pensional de sus afiliados.

Así mismo, en caso de retiro definitivo de un afiliado, por traslado a otra administradora o porque contrate con una entidad aseguradora el pago de una pensión, se le deberá reconocer la rentabilidad mínima exigida, mediante el pago inmediato de las cuantías que de la cuenta especial de estabilización resulten proporcionalmente a su favor.

**Artículo 103:** Publicación de rentabilidad.

Las administradoras deberán publicar la rentabilidad obtenida en los planes de capitalización y de pensiones ofrecidos, en la forma y con la periodicidad que para el efecto determine la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 104:** Comisiones.

Las administradoras cobrarán a sus afiliados una comisión de administración cuyos montos máximos y condiciones serán fijadas por la Superintendencia Bancaria, dentro de los límites consagrados en el Artículo 20 de esta Ley.

El Gobierno reglamentará las comisiones de administración por el manejo de las cotizaciones voluntarias.

**Artículo 105:** Contratos con establecimientos de crédito.

Las administradoras podrán celebrar contratos con instituciones financieras u otras entidades, con cargo a sus propios recursos, con el objeto de que éstos se encarguen de las operaciones de recaudo, pago y transferencia de los recursos manejados por las primeras, en las condiciones que se determinen, con el fin de que dichas operaciones puedan ser realizadas en todo el territorio nacional.

**Artículo 106:** Publicidad.

Toda publicidad o promoción de las actividades de las administradoras deberá sujetarse a las normas que sobre el particular determine la Superintendencia Bancaria, en orden a velar porque aquélla sea veraz y precisa, tal publicidad solamente podrá contratarse con cargo al presupuesto de gastos administrativos de la entidad.

En todo caso, todas las administradoras deberán publicar, con la periodicidad y en la forma que al efecto determine la misma Superintendencia, el costo de las primas que sean pagadas por concepto de seguros y el valor de las comisiones cobradas.

El Gobierno eliminará privilegios provenientes de grupos con capacidad de control de medios masivos, y en su caso impedir que sean los beneficiarios quienes directa o indirectamente absorban costos de publicidad.

**Artículo 107:** Cambio de plan de capitalización o de pensiones y de entidades administradoras.

Todo afiliado al Régimen y que no haya adquirido la calidad de pensionado, podrá transferir voluntariamente el valor de su cuenta individual de ahorro pensional a otro plan de capitalización o de pensiones autorizado, o trasladarse a otra entidad administradora.

Los cambios autorizados en el inciso anterior no podrán exceder de una vez en el semestre respectivo, previa solicitud presentada por el interesado con no menos de treinta (30) días calendario de anticipación.

**Artículo 108:** Seguros de participación.

Los seguros que contraten las administradoras para efectuar los aportes adicionales necesarios para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivientes deberán ser colectivos y de participación.

La contratación de dichos seguros deberá efectuarse utilizando procedimientos autorizados por la Superintendencia Bancaria que aseguren la libre concurrencia de oferentes.

Así mismo, las aseguradoras que asuman cualquier tipo de rentas vitalicias adoptarán para ello la modalidad de seguros de participación en beneficio de los pensionados.

**Artículo 109:** Garantía estatal a las pensiones contratadas con aseguradoras.

Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los reaseguradores, la Nación garantizará el pago de las pensiones en caso de menoscabo patrimonial o suspensiones de pago de la compañía aseguradora responsable de su cancelación de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto sea expedida. Para este efecto, el Gobierno Nacional podrá permitir el acceso de la compañía aseguradora a la garantía

del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. En este caso, la compañía aseguradora asumirá el costo respectivo.

*Parágrafo:* En todos los eventos en los que exista defraudación o malos manejos por parte de los administradores de los fondos de pensiones o de las aseguradoras, para eludir sus obligaciones con los ahorradores, deberán responder penalmente por sus actos. Para estos efectos, los aportes de los ahorradores se asimilarán al carácter de dineros del tesoro público.

**Artículo 110:** Vigilancia y control.

Corresponderá a la Superintendencia Bancaria el control y vigilancia de las entidades administradoras de los planes de capitalización y de pensiones a que se refiere esta Ley.

**Artículo 111:** Sanciones a las administradoras.

Sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones que puede imponer la Superintendencia en desarrollo de sus facultades legales, cuando las administradoras incurran en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos, la Superintendencia Bancaria impondrá, por cada incumplimiento, una multa en favor del Fondo de Solidaridad Pensional por el equivalente al tres y cinco décimos por ciento (3,5%) del valor del defecto mensual, sin exceder, respecto de cada incumplimiento, del uno y cinco décimos por ciento (1,5%) del monto requerido para dar cumplimiento a tal relación.

Así mismo, cuando el monto correspondiente a la Reserva de Estabilización sea inferior al mínimo establecido, la Superintendencia Bancaria impondrá una multa en favor del Fondo de Solidaridad Pensional por el equivalente al tres y cinco décimos por ciento (3,5%) del valor del defecto mensual presentado por la respectiva administradora.

En adición a lo previsto en los incisos anteriores, la Superintendencia Bancaria impartirá todas las órdenes que resulten pertinentes para el inmediato restablecimiento de los niveles adecuados de patrimonio o de la Reserva de Estabilización, según corresponda.

**Artículo 112:** Obligación de aceptar a todos los afiliados que lo soliciten

Las personas que cumplan los requisitos para ser afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad no podrán ser rechazados por las entidades administradoras del mismo.

## **Título IV: disposiciones comunes a los regímenes del sistema general de pensiones**

### **Capítulo I: traslado entre regímenes – bonos pensionales**

**Artículo 113:** Traslado de Régimen.

Cuando los afiliados al Sistema en desarrollo de la presente Ley se trasladen de un régimen a otro se aplicarán las siguientes reglas:

- a. Si el traslado se produce del Régimen de Prestación Definida al de Ahorro Individual con Solidaridad, habrá lugar al reconocimiento de bonos pensionales en los términos previstos por los artículos siguientes;

- b. Si el traslado se produce del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad al Régimen de Prestación Definida, se transferirá a este último el saldo de la cuenta individual, incluidos los rendimientos, que se acreditará en términos de semanas cotizadas, de acuerdo con el salario base de cotización.

**Artículo 114:** Requisito para el traslado de Régimen.

Los trabajadores y servidores públicos que en virtud de lo previsto en la presente Ley se trasladen por primera vez del Régimen de Prima Media con Prestación Definida al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán presentar a la respectiva entidad administradora comunicación escrita en la que conste que la selección de dicho Régimen se ha tomado de manera libre, espontánea y sin presiones.

Este mismo requisito es obligatorio para los trabajadores vinculados con los empleadores hasta el 31 de diciembre de 1990 y que decidan trasladarse al Régimen Especial de cesantía previsto en la Ley 50 de 1990, para lo cual se requerirá que adicionalmente dicha comunicación sea rendida ante notario público, o en su defecto ante la primera autoridad política del lugar.

**Artículo 115:** Bonos pensionales.

Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- a. Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de los Seguros Sociales o las cajas o fondos de previsión del sector público;
- b. Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos;
- c. Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones;
- d. Que hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado que tuvieren a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.

*Parágrafo:* Los afiliados de que trata el literal a del presente Artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado menos de ciento cincuenta (150) semanas no tendrán derecho a bono.

**Artículo 116:** Características.

Los bonos pensionales tendrán las siguientes características:

- a. Se expresarán en pesos;
- b. Serán nominativos;
- c. Serán endosables en favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones;
- d. Entre el momento de la afiliación del trabajador y el de redención del bono, devengarán, a cargo del respectivo emisor, un interés equivalente a la tasa DTF, sobre saldos capitalizados, que establezca el Gobierno; y

- e. Las demás que determine el Gobierno Nacional.

**Artículo 117:** Valor de los bonos pensionales.

Para determinar el valor de los bonos, se establecerá una pensión de vejez de referencia para cada afiliado, que se calculará así:

- a. Se calcula el salario que el afiliado tendría a los sesenta (60) años si es mujer o sesenta y dos (62) si es hombre, como el resultado de multiplicar la base de cotización del afiliado a 30 de junio de 1992, o en su defecto, el último salario devengado antes de dicha fecha si para la misma se encontrase cesante, actualizado a la fecha de su ingreso al Sistema según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor del DANE, por la relación que exista entre el salario medio nacional a los sesenta (60) años si es mujer o sesenta y dos (62) si es hombre, y el salario medio nacional a la edad que hubiere tenido el afiliado en dicha fecha. Dichos salarios medios nacionales serán establecidos por el DANE;
- b. El resultado obtenido en el literal anterior, se multiplica por el porcentaje que resulte de sumar los siguientes porcentajes: cuarenta y cinco por ciento (45%), más un tres por ciento (3%) por cada año que exceda de los primeros diez (10) años de cotización, empleo o servicio público, más otro tres por ciento (3%) por cada año que faltare para alcanzar la edad de sesenta (60) años si es mujer o sesenta y dos (62) si es hombre, contado desde el momento de su vinculación al Sistema.

La pensión de referencia así calculada, no podrá exceder el noventa por ciento (90%) del salario que tendría el afiliado al momento de tener acceso a la pensión, ni de quince (15) salarios mínimos legales mensuales.

Una vez determinada la pensión de referencia, los bonos pensionales se expedirán por un valor equivalente al que el afiliado hubiera debido acumular en una cuenta de ahorro, durante el período que haya efectuado cotizaciones al Instituto de los Seguros Sociales o haya sido servidor público o haya estado empleado en una empresa que deba asumir el pago de pensiones, hasta el momento de ingreso al sistema de ahorro, para que a ese ritmo de acumulación, hubiera completado el capital necesario para financiar una pensión de vejez y para sobrevivientes, a los sesenta y dos (62) años si son hombres y sesenta (60) años si son mujeres por un monto igual a la pensión de referencia.

En todo caso, el valor nominal del bono no podrá ser inferior a las sumas aportadas obligatoriamente para la futura pensión con anterioridad a la fecha en la cual se afilie al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

El Gobierno establecerá la metodología, procedimiento y plazos para la expedición de los bonos pensionales.

*Parágrafo 1º:* El porcentaje del noventa por ciento (90%) a que se refiere el inciso 5º, será del setenta y cinco por ciento (75%) en el caso de las empresas que hayan asumido el reconocimiento de pensiones a favor de sus trabajadores.

*Parágrafo 2º:* Cuando el bono a emitir corresponda a un afiliado que no provenga inmediatamente del Instituto de los Seguros Sociales, ni de caja o fondo de previsión del sector

público, ni de empresa que tuviese a su cargo exclusivo el pago de pensiones de sus trabajadores, el cálculo del salario que tendría a los sesenta y dos (62) años si son hombres y sesenta (60) años si son mujeres, parte de la última base de cotización sobre la cual haya cotizado o del último salario que haya devengado en una de dichas entidades, actualizado a la fecha de ingreso al Sistema, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

*Parágrafo 3º:* Para las personas que ingresen por primera vez a la fuerza laboral con posterioridad al 30 de junio de 1992, el bono pensional se calculará como el valor de las cotizaciones efectuadas más los rendimientos obtenidos hasta la fecha de traslado.

**Artículo 118:** Clases.

Los bonos pensionales serán de tres clases:

- a. Bonos pensionales expedidos por la Nación;
- b. Bonos pensionales expedidos por las cajas, fondos o entidades del sector público que no sean sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional a que se refiere el Capítulo III del presente Título, y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la caja, fondo o entidad emisora;
- c. Bonos pensionales expedidos por empresas privadas o públicas, o por cajas pensionales del sector privado que hayan asumido exclusivamente a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la entidad emisora.

**Artículo 119:** Emisor y contribuyentes.

Los bonos pensionales serán expedidos por la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado antes de entrar al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, siempre y cuando el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a cinco (5) años.

Cuando el tiempo de cotización o de servicios en la última entidad pagadora de pensiones, sea inferior a cinco (5) años, el bono pensional será expedido por la entidad pagadora de pensiones, en la cual el afiliado haya efectuado el mayor número de aportes o haya cumplido el mayor tiempo de servicio.

En los casos señalados en el Artículo 121 de la presente Ley, la Nación expedirá los bonos a cargo de tales entidades.

**Artículo 120:** Contribuciones a los bonos pensionales

Las entidades pagadoras de pensiones a las cuales hubiere estado afiliado o empleado el beneficiario del bono pensional, tendrán la obligación de contribuir a la entidad emisora del bono pensional, con la cuota parte correspondiente.

El factor de la cuota parte será igual al tiempo aportado o servido en cada entidad, dividido por el tiempo total de cotizaciones y servicios reconocido para el cálculo del bono.

**Artículo 121:** Bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación.

La Nación expedirá un instrumento de deuda pública nacional denominado bono pensional, de la naturaleza y con las características señaladas en los artículos anteriores,

a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualesquiera otra caja, fondo o entidades del sector público sustituido por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades.

Los bonos a cargo de la Nación se expedirán con relación a los afiliados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley y sobre el valor de la deuda imputable con anterioridad a dicha fecha.

**Artículo 122:** Fondos para pago de cuotas partes y bonos pensionales de las cajas, fondos o entidades públicas no sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional.

Las cajas, fondos o entidades del sector público que no hayan sido sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional, destinarán los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus correspondientes bonos pensionales y de las cuotas partes que les correspondan, mediante la constitución de patrimonios autónomos manejados por encargo fiduciario de acuerdo con las disposiciones que expida la Superintendencia Bancaria y las garantías que exija el Gobierno Nacional.

Estos fondos estarán sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

Los recursos se apropiarán con cargo prioritario a las cotizaciones previstas en la presente Ley, y cuando sea necesario también con cargo a los recursos propios de las entidades.

La Nación podrá subrogar las obligaciones de que trata este Artículo, para asegurar el pago de las mismas a los beneficiarios del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y los afiliados a las entidades del Régimen de Prestación Definida, cuando la entidad tenga incapacidad temporal para asumirlas, en las condiciones que se establezcan para el efecto.

**Artículo 123:** Recursos y garantía para el pago de los bonos y obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales podrán emitir títulos de deuda pública a fin de acceder a los recursos de los fondos de pensiones en los términos previstos en el Artículo 100 de esta Ley. Las transferencias del Presupuesto Nacional se podrán pignorar a fin de garantizar las obligaciones que resulten de esta operación. Los recursos se destinarán a la redención de los bonos pensionales y al pago de las pensiones a su cargo.

El Gobierno Nacional reglamentará esta materia teniendo en cuenta que las entidades territoriales deberán hacer un esfuerzo para acrecentar la participación de los recursos propios para el pago de las pensiones a su cargo y en todo caso deberán contar con la aprobación de la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 124:** Fondos para pago de cuotas partes y bonos pensionales de las empresas que tienen a su cargo exclusivo las pensiones de sus empleados.

Para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los correspondientes bonos pensionales y de las cuotas partes, a cargo de las empresas que tienen a su cargo exclusivo el pago de las pensiones y de las cajas de previsión del sector privado, se deberán otorgar las garantías que para el efecto determine el Gobierno Nacional.

Cuando el monto de las obligaciones de que trata el inciso anterior, exceda las proporciones de los activos que para el efecto se establezca, se deberán constituir patrimonios autónomos manejados por encargo fiduciario, sujetos a la vigilancia y control de la Superintendencia respectiva.

Los aportes a los fondos de que trata este Artículo, serán deducibles de la renta de los contribuyentes en cuanto no se hayan deducido con anterioridad.

*Parágrafo 1º:* Se exceptúan de la obligación prevista en este Artículo, los recursos destinados al pago de los beneficios de carácter pensional diferentes a los contemplados en esta Ley, que acuerden o hayan acordado los empleadores y trabajadores del sector privado.

*Parágrafo 2º:* Se excepcionan de la obligación prevista en este Artículo, aquellas empresas que constituyan las reservas actuariales de conformidad con las normas expedidas por la Superintendencia respectiva.

#### **Artículo 125:** Adquisición de acciones de empresas.

Los bonos pensionales, de los afiliados que hayan acumulado en sus cuentas individuales de ahorro pensional el capital necesario para obtener una pensión de vejez superior al ciento diez por ciento (110%) de la pensión mínima de vejez vigente, podrán ser destinados para la adquisición, en condiciones preferenciales, de acciones de empresas públicas.

En tal caso, los administradores de los fondos representarán a los tenedores de los bonos pensionales frente a los emisores de las acciones, previa autorización expresa del afiliado y de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional expida.

#### **Artículo 126:** Créditos privilegiados.

Los créditos causados o exigibles por concepto de los bonos y cuotas partes de que trata este Capítulo, pertenecen a la primera clase del Artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales o indemnizaciones laborales.

#### **Artículo 127:** Títulos de deuda interna.

Autorízase al Gobierno Nacional para expedir los bonos pensionales a cargo de la Nación y títulos de deuda pública interna de la Nación, hasta por el valor necesario para pagar las pensiones que queden a su cargo en virtud de lo dispuesto en esta Ley, más las obligaciones correspondientes a dichos bonos y a las cuotas partes con las cuales haya de contribuir a los bonos pensionales expedidos por los demás emisores de bonos pensionales.

La emisión de los títulos que por la presente Ley se autoriza, sólo requerirá concepto previo de la Junta Directiva del Banco de la República y Decreto del Gobierno Nacional, mediante el cual se señalen las clases, características y condiciones financieras de emisión, colocación y administración de los títulos.

La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá administrar directamente los títulos de deuda pública que por la presente Ley se autorizan. Así mismo, podrá autorizar celebrar con entidades nacionales o extranjeras contratos para la agencia, emisión, edición, colocación, garantía, administración y servicio de los respectivos títulos.

Tales contratos sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, de la firma de las partes y su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entiende cumplido con la orden impartida por el Director General de Crédito Público.

## Capítulo II: disposiciones aplicables a los servidores públicos

### Artículo 128: Selección del Régimen.

Los servidores públicos afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen al que deseen afiliarse, lo cual deberá informarse al empleador por escrito.

Los servidores públicos que se acojan al Régimen de Prestación Definida, podrán continuar afiliados a la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se hallen vinculados. Estas entidades administrarán los recursos y pagarán las pensiones conforme a las disposiciones de dicho régimen previstas en la presente Ley.

Los servidores públicos que no estén afiliados a una caja, fondo o entidad de previsión o seguridad social, aquellos que se hallen afiliados a alguna de estas entidades cuya liquidación se ordene, y los que ingresen por primera vez a la fuerza laboral, en caso de que seleccionen el Régimen de Prestación Definida, se afiliarán al Instituto de los Seguros Sociales.

Los servidores públicos nacionales cualquiera sea el régimen que seleccionen, tendrán derecho a bono pensional.

*Parágrafo:* La afiliación al Régimen seleccionado implica la aceptación de las condiciones propias de éste, para acceder a las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes.

## Capítulo III: entidades del sector público

### Artículo 129: Prohibición general.

A partir de la vigencia de la presente Ley, se prohíbe la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público, de cualquier orden nacional o territorial, diferentes a aquellas que de conformidad con lo previsto en la presente Ley, se constituyan como entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud.

### Artículo 130: Fondo de Pensiones Públicas de nivel nacional.

Créase el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del

orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley.

A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, creado por la Ley 33 de 1985 continuará siendo responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes, y de los servicios de salud de los congresistas y de los empleados del Congreso y del Fondo que aporten para los Sistemas de Pensiones y de Salud de conformidad con las normas de la presente Ley.

**Artículo 131:** Fondo para pagar el pasivo pensional de las universidades oficiales y de las instituciones oficiales de educación superior de naturaleza territorial.

Cada una de las instituciones de educación superior oficiales, del nivel territorial, departamental, distrital, municipal, constituirá un fondo para el pago del pasivo pensional contraído a la fecha en la cual esta Ley entre en vigencia, hasta por un monto igual al valor de dicho pasivo que no esté constituido en reservas en las cajas de previsión, o fondos autorizados, descontando el valor actuarial de las futuras cotizaciones que las instituciones como empleadores y los empleados deban efectuar según lo previsto en la presente Ley, en aquella parte que corresponda a funcionarios, empleados o trabajadores vinculados hasta la fecha de iniciación de la vigencia de la presente Ley.

Dicho fondo se manejará como una subcuenta en el presupuesto de cada institución. Será financiado por la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, que aportarán en la misma proporción en que hayan contribuido al presupuesto de la respectiva universidad o institución de educación superior, teniendo en cuenta el promedio de los cinco (5) últimos presupuestos anuales, anteriores al año de iniciación de la vigencia de la presente Ley.

Los aportes constarán en bonos de valor constante de las respectivas entidades que se redimirán a medida que se haga exigible el pago de las obligaciones pensionales de acuerdo con las proyecciones presupuestales y los cálculos actuariales, y de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Dentro del año siguiente a la iniciación de la vigencia de la presente Ley, las universidades y las instituciones de educación superior referidas en este Artículo, elaborarán o actualizarán los estudios actuariales con el visto bueno del Ministerio de Hacienda. Este requisito es necesario para la suscripción de los bonos que representen los aportes de la Nación. Esta suscripción deberá hacerse dentro de los dos (2) primeros años de la vigencia de la presente Ley.

**Artículo 132:** Separación de riesgos.

A partir de la vigencia de la presente Ley, las cajas, fondos y entidades del sector público, en todos sus órdenes, deberán financiar y administrar en forma independiente y en cuentas separadas, las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, del

régimen de protección contra los riesgos profesionales y del régimen de amparo contra enfermedad general y maternidad. Deberán además administrar las mismas en cuentas separadas con respecto a las cuentas y conceptos restantes utilizadas por la administración respectiva.

#### Capítulo IV: disposiciones finales del sistema general de pensiones

##### Artículo 133: Pensión sanción.

El Artículo 267 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 37 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

El trabajador no afiliado al Sistema General de Pensiones por omisión del empleador, que sin justa causa sea despedido después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de la presente Ley, tendrá derecho a que dicho empleador lo pensione desde la fecha de su despido, si para entonces tiene cumplidos sesenta (60) años de edad si es hombre, o cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer, o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.

Si el retiro se produce por despido sin justa causa después de quince (15) años de dichos servicios, la pensión se pagará cuando el trabajador despedido cumpla cincuenta y cinco (55) años de edad si es hombre, o cincuenta (50) años de edad si es mujer, o desde la fecha del despido, si ya los hubiere cumplido.

La cuantía de la pensión será directamente proporcional al tiempo de servicios respecto de la que le habría correspondido al trabajador en caso de reunir todos los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y se liquidará con base en el promedio devengado en los últimos diez (10) años de servicios, actualizado con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE.

*Parágrafo 1º:* Lo dispuesto en el presente Artículo se aplicará exclusivamente a los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales y a los trabajadores del sector privado.

*Parágrafo 2º:* Las pensiones de que trata el presente Artículo podrán ser conmutadas con el Instituto de los Seguros Sociales.

*Parágrafo 3º:* A partir del 1º de enero del año 2014 las edades a que se refiere el presente Artículo, se reajustarán a sesenta y dos (62) años si es hombre y cincuenta y siete (57) años si es mujer, cuando el despido se produce después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, y a sesenta (60) años si es hombre y cincuenta y cinco (55) años si es mujer, cuando el despido se produce después de quince (15) años de dichos servicios.

##### Artículo 134: Inembargabilidad.

Son inembargables:

1. Los recursos de los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

2. Los recursos de los fondos de reparto del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y sus respectivas reservas.
3. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y sus respectivos rendimientos.
4. Las sumas destinadas a pagar los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.
5. Las pensiones y demás prestaciones que reconoce esta Ley, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.
6. Los bonos pensionales y los recursos para el pago de los bonos y cuotas partes de bono de que trata la presente Ley.
7. Los recursos del fondo de solidaridad pensional.

*Parágrafo:* No obstante lo dispuesto en el presente Artículo, las cotizaciones voluntarias y sus rendimientos financieros sólo gozarán de los mismos beneficios que la Ley concede a las cuentas de ahorro en UPAC, en términos de inembargabilidad.

**Artículo 135:** Tratamiento tributario.

Los recursos de los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, los recursos de los fondos de reparto del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los recursos de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales y los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen, del orden nacional.

Estarán exentos del impuesto sobre la renta y complementarios:

1. El Instituto de los Seguros Sociales.
2. La Caja Nacional de Previsión y las demás cajas y fondos de previsión o seguridad social del sector público, mientras subsistan.
3. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y sus respectivos rendimientos.
4. Las sumas destinadas al pago de los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.
5. Ajuste de salarios mínimos en términos de UVT por el Artículo 51 de la Ley 1111 de 2006. Aparte subrayado modificado por el Artículo 96 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: “Las pensiones estarán exentas del impuesto sobre la renta. A partir del 1° de enero de 1998 estarán gravadas sólo en la parte que exceda de mil (1.000) UVT”.

Estarán exentos del impuesto a las ventas:

1. Los servicios prestados por las administradoras dentro del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad y de Prima Media con Prestación Definida.
2. Los servicios de seguros y reaseguros que prestan las compañías de seguros, para invalidez y sobrevivientes contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad.

Estarán exentos del impuesto de timbre los actos o documentos relacionados con la administración del Sistema General de Pensiones.

*Parágrafo 1º:* Los aportes obligatorios y voluntarios que se efectúen al Sistema General de Pensiones no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por salarios y serán considerados como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional. Los aportes a cargo del empleador serán deducibles de su renta.

*Parágrafo 2º:* Las disposiciones a que se refieren el presente Artículo y el Artículo anterior, serán aplicables, en lo pertinente, a los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987 y a los seguros privados de pensiones.

*Parágrafo 3º:* En ningún caso los pagos efectuados por concepto de cesantía serán sujetos de retención en la fuente.

**Artículo 136:** Tratamiento tributario de los excedentes de libre disponibilidad.

El retiro de los excedentes de libre disponibilidad, en la parte que corresponda a rentabilidad real de las cuentas de ahorro pensional, para fines diferentes a la financiación de pensiones, estará gravado con el impuesto sobre la renta.

**Artículo 137:** Faltantes a cargo de la Nación.

La Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el Instituto de los Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, incluido este último, en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante.

**Artículo 138:** Garantía estatal en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

El Estado responderá por las obligaciones del Instituto de los Seguros Sociales para con sus afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando los ingresos y las reservas de dicha entidad se agotasen, siempre que se hubiesen cobrado las cotizaciones en los términos de esta Ley.

**Artículo 139:** Facultades extraordinarias.

De conformidad con lo previsto en el ordinal 10º del Artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:

1. Determinar la estructura, administración, recursos, y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento de la delegatura exclusiva para la vigilancia de administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria y armonizarla con el resto de su estructura.

Estas facultades incluyen la de modificar la denominación de la Superintendencia. El Superintendente delegado para estas funciones, deberá reunir las mismas condiciones y requisitos que las exigidas para el Superintendente Bancario.

2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y

requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad.

3. Establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Se podrá retener de las transferencias, de la respectiva entidad territorial, para garantizar el pago de tales pensiones, sólo mediante acuerdo con su representante legal.
4. Establecer la manera como las cajas, fondos o entidades del sector privado que subsistan, deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente Ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria, y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adapten sus estatutos y reglas de funcionamiento.
5. Dictar las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales, su redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario, y las condiciones de los bonos cuando deban expedirse a personas que se trasladen del régimen de prima media al régimen de capitalización individual.
6. Establecer las normas que fueren necesarias para autorizar la constitución de sociedades sin ánimo de lucro, sujetas a la reglamentación del Gobierno Nacional y bajo la vigilancia de la entidad que éste determine, cuyo objeto social sea asumir los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo.
7. Establecer el régimen jurídico y financiero de las sociedades administradoras de fondos de pensiones.
8. Establecer un Fondo de Actualización Pensional para los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, del sector público, en el sector privado y del Instituto de los Seguros Sociales, cuyas pensiones se hubiesen reconocido antes del 1º de enero de 1989, de tal manera que permita atender los siguientes compromisos:
  - a. El reajuste anual contenido en el Decreto 2108 de 1992;
  - b. La mesada pensional adicional de que trata el Artículo 142 de la presente Ley;
  - c. El reaforo de rentas y la adición presupuestal de que trata el Artículo 267 de esta Ley.

En ejercicio de las facultades establecidas en el presente numeral, se establecerá la estructura, administración, recursos y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento del Fondo.

La actualización de las pensiones en el sector público del nivel departamental y municipal, se hará en la medida en que los presupuestos respectivos así lo permitan, y previa decisión de las asambleas departamentales y concejos respectivos.

9. Establecer los mecanismos para que la Nación consolide y asuma total o parcialmente la deuda de ésta y de los demás organismos y entidades del Estado por concepto de la inversión y manejo de reservas del Instituto de los Seguros Sociales vigentes hasta la fecha de promulgación de la presente Ley y fije los procedimientos para su pago.
10. Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.

*Parágrafo:* Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el numeral 2º del presente Artículo, el Gobierno deberá escuchar el concepto no vinculante de dos representantes del Congreso, dos representantes de los trabajadores y dos representantes de los empleadores.

**Artículo 140:** Actividades de alto riesgo de los servidores públicos.

De conformidad con la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquéllas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.

**Artículo 141:** Intereses de mora.

A partir del 1º de enero de 1994, en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta Ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectuó el pago.

**Artículo 142:** Mesada adicional.

Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de los Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

*Parágrafo:* Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

**Artículo 143:** Reajuste pensional para los actuales pensionados.

A quienes con anterioridad al 1º de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán derecho, a partir de dicha fecha,

a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la presente Ley.

La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud podrá reducir el monto de la cotización de los pensionados en proporción al menor número de beneficiarios y para pensiones cuyo monto no exceda de tres (3) salarios mínimos legales.

*Parágrafo transitorio:* Sólo por el año de 1993, los gastos de salud de los actuales pensionados del Instituto de los Seguros Sociales se atenderá con cargo al Seguro de IVM y hasta el monto de la cuota patronal.

**Artículo 144:** Pensiones por muerte reconocidas antes de 1990.

Las pensiones de sobrevivientes reconocidas por el Instituto de los Seguros Sociales a los ascendientes, como únicos beneficiarios de asegurados fallecidos hasta el 17 de abril de 1990, continuarán vigentes en los mismos términos en que fueron reconocidas.

**Artículo 145:** Recursos para el pago de pensiones en las entidades territoriales.

De los recursos adicionales que, a partir de 1997, reciban los departamentos y los municipios como transferencias por los recursos provenientes del impuesto de renta y la contribución sobre la producción de las empresas de la industria petrolera en la zona Cusiana-Cupiagua, destinarán por lo menos un cinco por ciento (5%) a un fondo para pago de pensiones, sin perjuicio que dichas entidades territoriales continúen cumpliendo sus obligaciones contraídas en materia pensional.

Los saldos que mantenga este fondo se invertirán exclusivamente en papeles de deuda pública emitidos por la Nación o el Banco de la República.

**Artículo 146:** Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales.

Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, con base en disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.

También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes con anterioridad a la vigencia de este Artículo, hayan cumplido los requisitos exigidos en dichas normas.

Lo dispuesto en la presente Ley no afecta ni modifica la situación de las personas a que se refiere este Artículo.

Las disposiciones de este Artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente Ley.

**Artículo 147:** Garantía de pensión mínima para desmovilizados.

Los colombianos que acogidos a procesos de paz se hayan desmovilizado o lo hagan en el futuro, podrán pensionarse en las edades establecidas en la presente Ley,

con garantía de pensión mínima en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, siempre que hayan cotizado por lo menos quinientas (500) semanas.

**Artículo 148:** Deportistas destacados de escasos recursos.

El Gobierno Nacional mediante reglamentación previa podrá garantizar las pensiones de los deportistas de escasos recursos, que obtengan medallas en los Juegos Olímpicos de verano del Comité Olímpico Internacional y en los campeonatos mundiales. El monto de la pensión no podrá exceder de tres (3) salarios mínimos mensuales y adicionalmente deberán cumplir con los requisitos para adquirir el mencionado derecho de acuerdo con la Ley.

**Artículo 149:** Beneficiarios del Fondo de Pensiones de las empresas productoras de metales preciosos y Empos.

Las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos creado mediante la Ley 50 de 1990, y las de las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de los Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud.

El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de los Seguros Sociales.

**Artículo 150:** Reliquidación del monto de la pensión para funcionarios y empleados públicos.

Los funcionarios y empleados públicos que hubiesen sido notificados de la resolución de jubilación y que no se hayan retirado del cargo, tendrán derecho a que se reliquide el ingreso base para calcular la pensión, incluyendo los sueldos devengados con posterioridad a la fecha de notificación de la resolución.

*Parágrafo:* No podrá obligarse a ningún funcionario o empleado público a retirarse del cargo por el solo hecho de haberse expedido a su favor la resolución de jubilación, si no ha llegado a la edad de retiro forzoso.

**Artículo 151:** Vigencia del Sistema General de Pensiones.

El Sistema General de Pensiones previsto en la presente Ley, regirá a partir del 1º de abril de 1994. No obstante, el Gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente Ley, a partir de la vigencia de la misma.

*Parágrafo:* El Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental.

## **Libro II: el Sistema General de Seguridad Social en Salud**

### **Título I: disposiciones generales**

#### **Capítulo I: objeto, fundamentos y características del sistema**

##### **Artículo 152: Objeto.**

La presente Ley establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud, desarrolla los fundamentos que lo rigen, determina su dirección, organización y funcionamiento, sus normas administrativas, financieras y de control y las obligaciones que se derivan de su aplicación.

Los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención.

Las competencias para prestación pública de los servicios de salud y la organización de la atención en salud en los aspectos no cobijados en la presente Ley se regirán por las disposiciones legales vigentes, en especial por la Ley 10 de 1990 y la Ley 60 de 1993. Las actividades y competencias de salud pública se regirán por las disposiciones vigentes en la materia, especialmente la Ley 9 de 1979 y la Ley 60 de 1993, excepto la regulación de medicamentos que se regirá por lo dispuesto en la presente Ley.

##### **Artículo 153: Fundamentos del servicio público.**

Además de los principios generales consagrados en la Constitución Política, son reglas del servicio público de salud, rectoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud las siguientes:

1. **Equidad.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud proveerá gradualmente servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes en Colombia, independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el Sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como mecanismos para evitar la selección adversa.
2. **Obligatoriedad.** La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los habitantes en Colombia. En consecuencia, corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este Sistema y del Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o de capacidad de pago.
3. **Protección integral.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud brindará atención en salud integral a la población en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, en cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia de conformidad con lo previsto en el Artículo 162 respecto del Plan Obligatorio de Salud.
4. **Libre escogencia.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud permitirá la participación de diferentes entidades que ofrezcan la administración y la prestación

de los servicios de salud, bajo las regulaciones y vigilancia del Estado y asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las entidades promotoras de salud y las instituciones prestadoras de servicios de salud, cuando ello sea posible según las condiciones de oferta de servicios. Quienes atenten contra este mandato se harán acogedores a las sanciones previstas en el Artículo 230 de esta Ley.

5. Autonomía de instituciones. Las instituciones prestadoras de servicios de salud tendrán, a partir del tamaño y complejidad que reglamente el Gobierno, personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, salvo los casos previstos en la presente Ley.
6. Descentralización administrativa. La organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud será descentralizada y de ella harán parte las direcciones seccionales, distritales y locales de salud. Las instituciones públicas del orden nacional que participen del Sistema adoptarán una estructura organizacional, de gestión y de decisiones técnicas, administrativas y financieras que fortalezca su operación descentralizada.
7. Participación social. El Sistema General de Seguridad Social en Salud estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema en su conjunto. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el Sistema. Será obligatoria la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las juntas directivas de las entidades de carácter público.
8. Concertación. El Sistema propiciará la concertación de los diversos agentes en todos los niveles y empleará como mecanismo formal para ello a los consejos nacional, departamentales, distritales y municipales de Seguridad Social en Salud.
9. Calidad. El Sistema establecerá mecanismos de control a los servicios para garantizar a los usuarios la calidad en la atención oportuna, personalizada, humanizada, integral, continua y de acuerdo con estándares aceptados en procedimientos y práctica profesional. De acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno, las instituciones prestadoras deberán estar acreditadas ante las entidades de vigilancia.

**Artículo 154:** Intervención del Estado.

El Estado intervendrá en el servicio público de Seguridad Social en Salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines:

- a. Garantizar la observancia de los principios consagrados en la Constitución y en los artículos 2º y 153 de esta Ley;
- b. Asegurar el carácter obligatorio de la Seguridad Social en Salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes de Colombia;

- c. Desarrollar las responsabilidades de dirección, coordinación, vigilancia y control de la Seguridad Social en Salud y de la reglamentación de la prestación de los servicios de salud;
- d. Lograr la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social en Salud permitiendo progresivamente el acceso a los servicios de educación, información y fomento de la salud y a los de protección y recuperación de la salud a los habitantes del país;
- e. Establecer la atención básica en salud que se ofrecerá en forma gratuita y obligatoria, en los términos que señale la Ley;
- f. Organizar los servicios de salud en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad;
- g. Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes;
- h. Garantizar la asignación prioritaria del gasto público para el servicio público de Seguridad Social en Salud, como parte fundamental del gasto público social.

*Parágrafo:* Todas las competencias atribuidas por la presente Ley al Presidente de la República y al Gobierno Nacional, se entenderán asignadas en desarrollo del mandato de intervención estatal de que trata este Artículo.

**Artículo 155:** Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:

1. Organismos de dirección, vigilancia y control:
  - a. Los Ministerios de Salud y Trabajo;
  - b. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud;
  - c. La Superintendencia Nacional en Salud;
2. Organismos de administración y financiación:
  - a. Las entidades promotoras de salud;
  - b. Las direcciones seccionales, distritales y locales de salud;
  - c. El Fondo de Solidaridad y Garantía.
3. Las instituciones prestadoras de servicios de salud, públicas, mixtas o privadas.
4. Las demás entidades de salud que, al entrar en vigencia la presente Ley, estén adscritas a los ministerios de Salud y Trabajo.
5. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al Sistema Contributivo y los pensionados.
6. Los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en todas sus modalidades.
7. Los Comités de Participación Comunitaria, Copacos, creados por la Ley 10 de 1990 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud.

*Parágrafo:* El Instituto de los Seguros Sociales seguirá cumpliendo con las funciones que le competen de acuerdo con la Ley.

**Artículo 156:** Características básicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá las siguientes características:

- a. El Gobierno Nacional dirigirá, orientará, regulará, controlará y vigilará el servicio público esencial de salud que constituye el Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- b. Todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales;
- c. Todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud recibirán un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico-quirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominado el Plan Obligatorio de Salud;
- d. El recaudo de las cotizaciones será responsabilidad del Sistema General de Seguridad Social – Fondo de Solidaridad y Garantía, quien delegará en lo pertinente esta función en las entidades promotoras de salud;
- e. Las entidades promotoras de salud tendrán a cargo la afiliación de los usuarios y la administración de la prestación de los servicios de las instituciones prestadoras. Ellas están en la obligación de suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5° del Artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud, en los términos que reglamente el Gobierno;
- f. Por cada persona afiliada y beneficiaria, la Entidad Promotora de Salud recibirá una Unidad de Pago por Capitación, UPC, que será establecida periódicamente por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud;
- g. Los afiliados al Sistema elegirán libremente la Entidad Promotora de Salud, dentro de las condiciones de la presente Ley. Así mismo, escogerán las instituciones prestadoras de servicios y/o los profesionales adscritos o con vinculación laboral a la Entidad Promotora de Salud, dentro de las opciones por ella ofrecidas.
- h. Los afiliados podrán conformar alianzas o asociaciones de usuarios que los representarán ante las entidades promotoras de salud y las instituciones prestadoras de servicios de salud;
- i. Las instituciones prestadoras de salud son entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro de las entidades promotoras de salud o fuera de ellas. El Estado podrá establecer mecanismos para el fomento de estas organizaciones y abrir líneas de crédito para la organización de grupos de práctica profesional y para las instituciones prestadoras de servicios de tipo comunitario y solidario;
- j. Con el objeto de asegurar el ingreso de toda la población al Sistema en condiciones equitativas, existirá un Régimen Subsidiado para los más pobres y vulnerables que se financiará con aportes fiscales de la Nación, de los departamentos, los distritos y los municipios, el Fondo de Solidaridad y Garantía y recursos de los afiliados en la medida de su capacidad;

- k. Las entidades promotoras de salud podrán prestar servicios directos a sus afiliados por medio de sus propias instituciones prestadoras de salud, o contratar con instituciones prestadoras y profesionales independientes o con grupos de práctica profesional, debidamente constituidos;
- l. Existirá un Fondo de Solidaridad y Garantía que tendrá por objeto, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, garantizar la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito y demás funciones complementarias señaladas en esta Ley;
- m. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, a que hacen referencia los artículos 171 y 172 de esta Ley, es el organismo de concertación entre los diferentes integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sus decisiones serán obligatorias, podrán ser revisadas periódicamente por el mismo Consejo;
- n. Las entidades territoriales, con cargo a los fondos seccionales y locales de salud cumplirán, de conformidad con la Ley 60 de 1993 y las disposiciones de la presente Ley, la financiación al subsidio a la demanda allí dispuesta y en los términos previstos en la presente Ley;
- o. Las entidades territoriales celebrarán convenios con las entidades promotoras de salud para la administración de la prestación de los servicios de salud propios del Régimen Subsidiado de que trata la presente Ley. Se financiarán con cargo a los recursos destinados al sector salud en cada entidad territorial, bien se trate de recursos cedidos, participaciones o propios, o de los recursos previstos para el Fondo de Solidaridad y Garantía. Corresponde a los particulares aportar en proporción a su capacidad socioeconómica en los términos y bajo las condiciones previstas en la presente Ley;
- p. La Nación y las entidades territoriales, a través de las instituciones hospitalarias públicas o privadas en todos los niveles de atención que tengan contrato de prestación de servicios con él para este efecto, garantizarán el acceso al servicio que ellas prestan a quienes no estén amparados por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, hasta cuando éste logre la cobertura universal.

## Capítulo II: de los afiliados al Sistema

**Artículo 157:** Tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al Régimen Contributivo o Subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

a. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

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

1. Los afiliados al Sistema mediante el Régimen Contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los

pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del Régimen Contributivo de que trata el Capítulo I del Título III de la presente Ley.

2. Los afiliados al Sistema mediante el Régimen Subsidiado de que trata el Artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un (1) año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de sesenta y cinco (65) años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

b. Personas vinculadas al Sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y 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.

A partir del año 2000, todo colombiano deberá estar vinculado al Sistema a través de los regímenes Contributivo o Subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el Artículo 162.

*Parágrafo 1º:* El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

*Parágrafo 2º:* La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.

*Parágrafo 3º:* Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación, y podrán cobrar una cuota de afiliación.

**Artículo 158:** Beneficios para desmovilizados.

Los colombianos que, acogidos a procesos de paz, se hayan desmovilizado, o lo hagan en el futuro, tendrán derecho a los beneficios del Régimen Subsidiado en salud contenido en la presente Ley, mientras no se afilien al Régimen Contributivo en virtud de relación de contrato de trabajo.

**Artículo 159:** Garantías de los afiliados.

Se garantiza a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud la debida organización y prestación del servicio público de salud, en los siguientes términos:

1. La atención de los servicios del Plan Obligatorio de Salud del Artículo 162 por parte de la Entidad Promotora de Salud respectiva a través de las instituciones prestadoras de servicios adscritas.
2. La atención de urgencias en todo el territorio nacional.
3. La libre escogencia y traslado entre entidades promotoras de salud, sea la modalidad de afiliación individual o colectiva, de conformidad con los procedimientos, tiempos, límites y efectos que determine el Gobierno Nacional dentro de las condiciones previstas en esta Ley.
4. La escogencia de las instituciones prestadoras de servicios y de los profesionales entre las opciones que cada Entidad Promotora de Salud ofrezca dentro de su red de servicios.
5. La participación de los afiliados, individualmente o en sus organizaciones, en todas las instancias de asociación, representación, veeduría de las entidades rectoras, promotoras y prestadoras y del Sistema de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 160:** Deberes de los afiliados y beneficiarios.

Son deberes de los afiliados y beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud los siguientes:

1. Procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.
2. Afiliarse con su familia al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. Facilitar el pago, y pagar cuando le corresponda, las cotizaciones y pagos obligatorios a que haya lugar.
4. Suministrar información veraz, clara y completa sobre su estado de salud y los ingresos base de cotización.
5. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los empleadores a las que se refiere la presente Ley.
6. Cumplir las normas, reglamentos e instrucciones de las instituciones y profesionales que le prestan atención en salud.
7. Cuidar y hacer uso racional de los recursos, las instalaciones, la dotación, así como de los servicios y prestaciones sociales y laborales.
8. Tratar con dignidad el personal humano que lo atiende y respetar la intimidad de los demás pacientes.

**Artículo 161:** Deberes de los empleadores.

Como integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los empleadores, cualquiera que sea la entidad o institución en nombre de la cual vinculen a los trabajadores, deberán:

1. Inscribir en alguna Entidad Promotora de Salud a todas las personas que tengan alguna vinculación laboral, sea ésta, verbal o escrita, temporal o permanente. La afiliación colectiva en ningún caso podrá coartar la libertad de elección del trabajador sobre la Entidad Promotora de Salud a la cual prefiera afiliarse, de conformidad con el reglamento.
2. En consonancia con el Artículo 22 de esta Ley, contribuir al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante acciones como las siguientes:
  - a. Pagar cumplidamente los aportes que le corresponden, de acuerdo con el Artículo 204;
  - b. Descontar de los ingresos laborales las cotizaciones que corresponden a los trabajadores a su servicio;
  - c. Girar oportunamente los aportes y las cotizaciones a la Entidad Promotora de Salud, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno.
1. Informar las novedades laborales de sus trabajadores a la entidad a la cual están afiliados, en materias tales como el nivel de ingresos y sus cambios, las vinculaciones y retiros de trabajadores. Así mismo, informar a los trabajadores sobre las garantías y las obligaciones que les asisten en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. Garantizar un medio ambiente laboral sano, que permita prevenir los riesgos de trabajo y enfermedad profesional, mediante la adopción de los sistemas de seguridad industrial y la observancia de las normas de salud ocupacional y seguridad social.

*Parágrafo:* Los empleadores que no observen lo dispuesto en el presente Artículo estarán sujetos a las mismas sanciones previstas en los artículos 22 y 23 del Libro I de esta Ley. Además, los perjuicios por la negligencia en la información laboral, incluyendo la subdeclaración de ingresos, corren a cargo del patrono. La atención de los accidentes de trabajo, riesgos y eventualidades por enfermedad general, maternidad y ATEP serán cubiertos en su totalidad por el patrono en caso de no haberse efectuado la inscripción del trabajador o no gire oportunamente las cotizaciones en la entidad de seguridad social correspondiente.

### Capítulo III: el régimen de beneficios

#### Artículo 162: Plan de Salud Obligatorio.

El Sistema General de Seguridad Social de Salud crea las condiciones de acceso a un Plan Obligatorio de Salud para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001. Este Plan permitirá la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención,

diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad que se definan.

Para los afiliados cotizantes según las normas del Régimen Contributivo, el contenido del Plan Obligatorio de Salud que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en salud será el contemplado por el Decreto Ley 1650 de 1977 y sus reglamentaciones, incluyendo la provisión de medicamentos esenciales en su presentación genérica. Para los otros beneficiarios de la familia del cotizante, el Plan Obligatorio de Salud será similar al anterior, pero en su financiación concurrirán los pagos moderadores, especialmente en el primer nivel de atención, en los términos del Artículo 188 de la presente Ley.

Para los afiliados según las normas del Régimen Subsidiado, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud diseñará un programa para que sus beneficiarios alcancen el Plan Obligatorio del Sistema Contributivo, en forma progresiva antes del año 2001. En su punto de partida, el plan incluirá servicios de salud del primer nivel por un valor equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la unidad de pago por capitación del Sistema Contributivo. Los servicios del segundo y tercer nivel se incorporarán progresivamente al plan de acuerdo con su aporte a los años de vida saludables.

*Parágrafo 1º:* En el período de transición, la población del Régimen Subsidiado obtendrá los servicios hospitalarios de mayor complejidad en los hospitales públicos del subsector oficial de salud y en los de los hospitales privados con los cuales el estado tenga contrato de prestación de servicios.

*Parágrafo 2º:* Los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud serán actualizados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del Sistema.

*Parágrafo 3º:* La Superintendencia Nacional de Salud verificará la conformidad de la prestación del Plan Obligatorio de Salud por cada Entidad Promotora de Salud en el territorio nacional con lo dispuesto por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y el Gobierno Nacional.

*Parágrafo 4º:* Toda Entidad Promotora de Salud reasegurará los riesgos derivados de la atención de enfermedades calificadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social como de alto costo.

*Parágrafo 5º:* Para la prestación de los servicios del Plan Obligatorio de Salud, todas las Entidades Promotoras de Salud establecerán un sistema de referencia y contrarreferencia para que el acceso a los servicios de alta complejidad se realice por el primer nivel de atención, excepto en los servicios de urgencias. El Gobierno Nacional, sin perjuicio del sistema que corresponde a las entidades territoriales, establecerá las normas.

**Artículo 163:** La cobertura familiar.

El Plan de Salud Obligatorio de Salud tendrá cobertura familiar. Para estos efectos, serán beneficiarios del Sistema el (o la) cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado; los hijos menores de dieciocho (18) años de cualquiera de los cónyuges, que haga parte del núcleo familiar y que dependan económicamente de éste;

los hijos mayores de dieciocho (18) años con incapacidad permanente o aquellos que tengan menos de veinticinco (25) años, sean estudiantes con dedicación exclusiva y dependan económicamente del afiliado. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, e hijos con derecho, la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado no pensionados que dependan económicamente de éste.

*Parágrafo 1º:* El Gobierno Nacional reglamentará la inclusión de los hijos que, por su incapacidad permanente, hagan parte de la cobertura familiar.

*Parágrafo 2º:* Todo niño que nazca después de la vigencia de la presente Ley quedará automáticamente como beneficiario de la Entidad Promotora de Salud a la cual esté afiliada su madre. El Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a la Entidad Promotora de Salud la Unidad de Pago por Capitación correspondiente, de conformidad con lo previsto en el Artículo 161 de la presente Ley.

#### **Artículo 164:** Preexistencias.

En el Sistema General de Seguridad en Salud, las empresas promotoras de salud no podrán aplicar preexistencias a sus afiliados.

El acceso a la prestación de algunos servicios de alto costo para personas que se afilien al Sistema podrá estar sujeto a períodos mínimos de cotización que en ningún caso podrán exceder cien (100) semanas de afiliación al Sistema, de las cuales al menos veintiséis (26) semanas deberán haber sido pagadas en el último año. Para períodos menores de cotización, el acceso a dichos servicios requerirá un pago por parte del usuario, que se establecerá de acuerdo con su capacidad socioeconómica.

No se podrán establecer períodos de espera para la atención del parto y los menores de un (1) año. En este caso, las instituciones prestadoras de servicios de salud que atiendan tales intervenciones repetirán contra la subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, de acuerdo con el reglamento.

*Parágrafo:* Cuando se encuentre que alguna Entidad Promotora de Salud aplique preexistencias a algún afiliado, la Superintendencia de Salud podrá aplicar multas hasta por dos (2) veces el valor estimado del tratamiento de la enfermedad excluida. Este recaudo se destinará al Fondo de Solidaridad y Garantía. Cada vez que se reincida, se duplicará el valor de la multa.

#### **Artículo 165:** Atención básica.

El Ministerio de Salud definirá un plan de atención básica que complemente las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud de esta Ley y las acciones de saneamiento ambiental. Este plan estará constituido por aquellas intervenciones que se dirigen directamente a la colectividad o aquellas que son dirigidas a los individuos pero tienen altas externalidades, tales como la información pública, la educación y fomento de la salud, el control de consumo de tabaco, alcohol y sustancias psicoactivas, la complementación nutricional y planificación familiar, la desparasitación escolar, el control de vectores y las campañas nacionales de prevención, detección precoz y control de enfermedades transmisibles como el sida, la tuberculosis y la lepra, y de enfermedades tropicales como la malaria.

La prestación del plan de atención básica será gratuita y obligatoria. La financiación de este plan será garantizada por recursos fiscales del Gobierno Nacional, complementada con recursos de los entes territoriales.

**Artículo 166:** Atención materno infantil.

El Plan Obligatorio de Salud para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del posparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.

El Plan Obligatorio de Salud para los menores de un (1) año cubrirá la educación, información y fomento de la salud, el fomento de la lactancia materna, la vigilancia del crecimiento y desarrollo, la prevención de la enfermedad, incluyendo inmunizaciones, la atención ambulatoria, hospitalaria y de urgencias, incluidos los medicamentos esenciales; y la rehabilitación cuando hubiere lugar, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y sus reglamentos.

Además del Plan Obligatorio de Salud, las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un (1) año del Régimen Subsidiado recibirán un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a éste.

*Parágrafo 1°:* Para los efectos de la presente Ley, entiéndase por subsidio alimentario la subvención en especie, consistente en alimentos o nutrientes que se entregan a la mujer gestante y a la madre del menor de un (1) año y que permiten una dieta adecuada.

*Parágrafo 2°:* El Gobierno Nacional organizará un programa especial de información y educación de la mujer en aspectos de salud integral y educación sexual en las zonas menos desarrolladas del país. Se dará con prioridad al área rural y a las adolescentes. Para el efecto se destinarán el dos por ciento (2%) de los recursos anuales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el diez por ciento (10%) de los recursos a que se refiere el Parágrafo 1° del Artículo 10° de la Ley 60 de 1993 y el porcentaje de la Subcuenta de Promoción del Fondo de Solidaridad y garantía que defina el Gobierno Nacional previa consideración del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de ejecución del programa. La parte del programa que se financie con los recursos del ICBF se ejecutará por este mismo Instituto.

**Artículo 167:** Riesgos catastróficos y accidentes de trabajo.

En los casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial. El Fondo de Solidaridad y Garantía pagará directamente a la Institución que haya prestado el servicio a las tarifas que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

*Parágrafo 1º:* En los casos de accidentes de tránsito, el cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuará a cargo de las aseguradoras autorizadas para administrar los recursos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito con las modificaciones de esta Ley.

*Parágrafo 2º:* Los demás riesgos aquí previstos serán atendidos con cargo a la Subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.

*Parágrafo 3º:* El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de cobro y pago de estos servicios.

*Parágrafo 4º:* El Sistema General de Seguridad Social en Salud podrá establecer un sistema de reaseguros para el cubrimiento de los riesgos catastróficos.

**Artículo 168:** Atención inicial de urgencias.

La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el Artículo anterior, o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento.

*Parágrafo:* Los procedimientos de cobro y pago, así como las tarifas de estos servicios serán definidos por el Gobierno Nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 169:** Planes complementarios.

Las entidades promotoras de salud podrán ofrecer planes complementarios al Plan Obligatorio de Salud, que serán financiados en su totalidad por el afiliado con recursos distintos a las cotizaciones obligatorias previstas en el Artículo 204 de la presente Ley.

*Parágrafo:* El reajuste del valor de los planes estará sujeto a un régimen de libertad vigilada por parte del Gobierno Nacional.

#### **Capítulo IV: de la dirección del Sistema**

**Artículo 170:** Competencias.

Subrogado por el Artículo 119 del Decreto Extraordinario 2150 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: “El Sistema General de Seguridad Social en Salud está bajo la orientación y regulación del Presidente de la República y del Ministerio de Salud y atenderá las políticas, planes, programas y prioridades del Gobierno frente a la salud pública, en la lucha contra las enfermedades endémicas y epidémicas y el mantenimiento, educación, información y fomento de la salud, de conformidad con el plan de desarrollo económico y social y los planes territoriales de que tratan los artículos 13 y 14 de la Ley 60 de 1993.

El Presidente de la República podrá delegar las funciones de inspección y vigilancia del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y en los jefes de las entidades territoriales.

El Superintendente Nacional de Salud podrá celebrar convenios con las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud para facilitar el ejercicio de sus funciones y establecerá mecanismos de coordinación, cooperación y concertación con el fin de evitar la duplicación de información y procurar la racionalización de las actividades de inspección y vigilancia. Además fomentará el desarrollo de una red de controladores del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

**Artículo 171:** El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Créase el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, adscrito al Ministerio de Salud, como organismo de dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de carácter permanente, conformado por:

1. El Ministro de Salud, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
4. Sendos representantes de las entidades departamentales y municipales de salud.
5. Dos representantes de los empleadores, uno de los cuales representará la pequeña y mediana empresa y otras formas asociativas.
6. Dos representantes por los trabajadores, uno de los cuales representará a los pensionados.
7. El representante legal del Instituto de los Seguros Sociales.
8. Un representante por las entidades promotoras de salud, diferentes del Instituto de los Seguros Sociales.
9. Un representante de las instituciones prestadoras de servicios de salud.
10. Un representante de los profesionales del área de la salud, de la asociación mayoritaria.
11. Un representante de las asociaciones de usuarios de servicios de salud del sector rural.

*Parágrafo 1º:* El Consejo tendrá un secretario técnico que será el director general de Seguridad Social del Ministerio de Salud, cargo que se creará para el efecto, o quien haga sus veces. A través de esta Secretaría se presentarán a consideración del Consejo los estudios técnicos que se requieran para la toma de decisiones.

*Parágrafo 2º:* El Gobierno reglamentará los mecanismos de selección de los representantes no gubernamentales entre sus organizaciones mayoritarias, así como su período.

*Parágrafo 3º:* Serán asesores permanentes del Consejo un representante de la Academia Nacional de Medicina, uno de la Federación Médica Colombiana, uno de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, uno de la Asociación Colombiana de Hospitales y otro en representación de las Facultades de Salud Pública.

*Parágrafo 4º:* Los consejos territoriales tendrán, en lo posible, análoga composición del Consejo Nacional, pero con la participación de las entidades o asociaciones del orden departamental, distrital o municipal.

**Artículo 172:** Funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud tendrá las siguientes funciones:

1. Definir el Plan Obligatorio de Salud para los afiliados según las normas de los regímenes Contributivo y Subsidiado, de acuerdo con los criterios del Capítulo III del Primer Título de este Libro.
2. Definir el monto de la cotización de los afiliados del Sistema, dentro de los límites previstos en el Artículo 204 de esta Ley.
3. Definir el valor de la Unidad de Pago por Capitación según lo dispuesto en el Artículo 182 del presente Libro.
4. Definir el valor por beneficiario del régimen de subsidios en salud.
5. Definir los medicamentos esenciales y genéricos que harán parte del Plan Obligatorio de Salud.
6. Definir los criterios generales de selección de los beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud por parte de las entidades territoriales, dando la debida prioridad a los grupos pobres y vulnerables y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 60 de 1993.
7. Definir el régimen de pagos compartidos de que tratan el numeral 3º del Artículo 160 y los artículos 134 y 187 de la presente Ley.
8. Definir el régimen que deberán aplicar las entidades promotoras de salud para el reconocimiento y pago de las incapacidades originadas en enfermedad general y de las licencias de maternidad a los afiliados según las normas del Régimen Contributivo.
9. Definir las medidas necesarias para evitar la selección adversa de usuarios por parte de las entidades promotoras de salud y una distribución inequitativa de los costos de la atención de los distintos tipos de riesgo.
10. Recomendar el régimen y los criterios que debe adoptar el Gobierno Nacional para establecer las tarifas de los servicios prestados por las entidades hospitalarias en los casos de riesgos catastróficos, accidentes de tránsito y atención inicial de urgencias.
11. Reglamentar los consejos territoriales de Seguridad Social en Salud.
12. Ejercer las funciones de Consejo de Administración del Fondo de Solidaridad y Garantía.
13. Presentar ante las comisiones séptimas de Senado y Cámara, un informe anual sobre la evolución del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
14. Adoptar su propio reglamento.
15. Las demás que le sean asignadas por Ley o que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo.

*Parágrafo 1º:* Subrogado por el Artículo 120 del Decreto Extraordinario 2150 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: “Las decisiones anteriores que tengan implicaciones fiscales requerirán el concepto favorable de los ministros de Hacienda y de Salud; y las que tengan implicaciones sobre la calidad del servicio público de la salud requerirán únicamente el concepto favorable del Ministro de Salud”.

*Parágrafo 2º:* El valor de pagos compartidos y de la Unidad de Pago por Capitación, UPC, serán revisados por lo menos una vez por año, antes de iniciar la siguiente vigencia

fiscal. En caso que no se haya revisado la UPC al comenzar el año, ésta se ajustará en forma automática en una proporción igual al incremento porcentual del salario mínimo aprobado por el Gobierno Nacional el año inmediatamente anterior.

**Artículo 173:** De las funciones del Ministerio de Salud.

Son funciones del Ministerio de Salud además de las consagradas en las disposiciones legales vigentes, especialmente en la Ley 10 de 1990, el Decreto Ley 2164 de 1992 y la Ley 60 de 1993, las siguientes:

1. Formular y adoptar, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las políticas, estrategias, programas y proyectos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico, social y ambiental que apruebe el Congreso de la República.
2. Dictar las normas científicas que regulan la calidad de los servicios y el control de los factores de riesgo, que son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades promotoras de salud y por las instituciones prestadoras de servicios de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por las direcciones seccionales, distritales y locales de salud.
3. Expedir las normas administrativas de obligatorio cumplimiento para las entidades promotoras de salud, por las instituciones prestadoras de servicios de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por las direcciones seccionales, distritales y locales de salud.
4. Formular y aplicar los criterios de evaluación de la eficiencia en la gestión de las entidades promotoras de salud y por las instituciones prestadoras de servicios de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por las direcciones seccionales, distritales y locales de salud.
5. Elaborar los estudios y propuestas que requiera el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en el ejercicio de sus funciones.
6. El Ministerio de Salud reglamentará la recolección, transferencia y difusión de la información en el subsistema al que concurren obligatoriamente todos los integrantes del Sistema de Seguridad Social de Salud independientemente de su naturaleza jurídica sin perjuicio de las normas legales que regulan la reserva y exhibición de los libros de comercio. La inobservancia de este reglamento será sancionada hasta con la revocatoria de las autorizaciones de funcionamiento.

*Parágrafo:* Las funciones de que trata el presente Artículo sustituyen las que corresponden al Artículo 9º de la Ley 10 de 1990, en los literales a, b, e y j.

**Artículo 174:** El Sistema General de Seguridad Social en Salud a nivel territorial.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud integra, en todos los niveles territoriales, las instituciones de dirección, las entidades de promoción y prestación de servicios de salud, así como el conjunto de acciones de salud y control de los factores de riesgo en su respectiva jurisdicción y ámbito de competencia.

De conformidad con las disposiciones legales vigentes, y en especial la Ley 10 de 1990 y la Ley 60 de 1993, corresponde a los departamentos, distritos y municipios,

funciones de dirección y organización de los servicios de salud para garantizar la salud pública y la oferta de servicios de salud por instituciones públicas, por contratación de servicios o por el otorgamiento de subsidios a la demanda.

Para el ejercicio de sus competencias, las entidades territoriales se sujetarán, a partir de la vigencia de esta Ley, al servicio público de salud aquí regulado, que precisa y desarrolla los términos, condiciones principios y reglas de operación de las competencias territoriales de que trata la Ley 60 de 1993 y la Ley 10 de 1990. En desarrollo de lo anterior, la estructura actual de los servicios de salud del subsector oficial en las entidades territoriales se adaptará e integrará progresivamente al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud que crea esta Ley amplía la órbita de competencia de los sistemas de dirección en salud de los departamentos, distritos y municipios para garantizar la función social del Estado en la adecuada prestación y ampliación de coberturas de los servicios de salud. Las direcciones de salud en los entes territoriales organizarán, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, el Sistema de Subsidios a la población más pobre y vulnerable, realizando contratos para la atención de los afiliados de salud con las entidades promotoras de salud que funcionen en su territorio y promoviendo la creación de empresas solidarias de salud, así mismo, apoyarán la creación de entidades públicas promotoras de salud y la transformación, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, de los hospitales en instituciones prestadoras de servicios con capacidad de ofrecer servicios a las diferentes entidades promotoras de salud.

La oferta pública de servicios de salud organizada por niveles de complejidad y por niveles territoriales, contribuye a la realización de los propósitos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a su organización y a su adecuado funcionamiento.

En el Sistema General de Seguridad Social en Salud los recursos de destinación especial para la salud que arbitre cualquiera de los niveles de Gobierno en los términos de la presente Ley, concurren a la financiación de los subsidios para la población más pobre y vulnerable de cada entidad territorial.

*Parágrafo:* Durante el período de transición requerido para lograr la cobertura universal de seguridad social en salud, los hospitales públicos y aquellos privados con quienes exista contrato para ello continuarán prestando servicios a las personas pobres y vulnerables que no estén afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 175:** Consejos territoriales de Seguridad Social en Salud.

Las entidades territoriales de los niveles seccional, distrital y local, podrán crear un Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud que asesore a las direcciones de salud de la respectiva jurisdicción, en la formulación de los planes, estrategias, programas y proyectos de salud y en la orientación de los sistemas territoriales de Seguridad Social en Salud, que desarrollen las políticas definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 176:** De las funciones de la dirección seccional, distrital y municipal del Sistema de Salud.

Las instituciones prestadoras de salud deberán garantizar un adecuado sistema de información de sus servicios y atención a los usuarios, mediante la implementación de una línea telefónica abierta con atención permanente veinticuatro (24) horas.

**Artículo 199:** Información de los usuarios.

El Ministerio de Salud definirá normas de calidad y satisfacción del usuario, pudiendo establecer medidas como tiempos máximos de espera por servicios y métodos de registro en listas de espera, de acuerdo con las patologías y necesidades de atención del paciente.

*Parágrafo:* El Ministerio de Salud solicitará la información que estime necesaria con el objeto de establecer sistemas homogéneos de registro y análisis que permitan periódicamente la evaluación de la calidad del servicio y la satisfacción del usuario.

**Artículo 200:** Promoción de asociaciones de usuarios.

Para aquellas poblaciones no afiliadas al Régimen Contributivo, el Gobierno promoverá la organización de las comunidades como demandantes de servicios de salud, sobre la base de las organizaciones comunitarias de que trata el Artículo 22 de la Ley 11 de 1986, y el Decreto 1416 de 1990, los cabildos indígenas y, en general, cualquier otra forma de organización comunitaria.

### **Título III: de la administración y financiación del Sistema**

**Artículo 201:** Conformación del sistema General de Seguridad Social en Salud.

En el Sistema General de Seguridad Social en Salud coexisten articuladamente, para su financiamiento y administración, un Régimen Contributivo de Salud y un Régimen de Subsidios en Salud, con vinculaciones mediante el Fondo de Solidaridad y Garantías.

#### **Capítulo I: del Régimen Contributivo**

**Artículo 202:** Definición.

El Régimen Contributivo es un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.

**Artículo 203:** Afiliados y beneficiarios.

Serán afiliados obligatorios al Régimen Contributivo los afiliados de que trata el literal a del Artículo 157.

*Parágrafo:* El Gobierno podrá establecer los sistemas de control que estime necesarios para evitar que los afiliados obligatorios al Régimen Contributivo y las personas de altos ingresos se beneficien de los subsidios previstos en la presente Ley.

**Artículo 204:** Monto y distribución de cotizaciones.

Inciso 1º modificado por el Artículo 10º de la Ley 1122 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:

“La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del 1º de enero del año 2007, del doce y cinco décimos por ciento (12,5%) del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del ocho y cinco décimos por ciento (8,5%) y a cargo del empleado del cuatro por ciento (4%). El uno y cinco décimos por ciento (1,5%) de la cotización serán trasladados a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del Régimen Subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero y cinco décimos por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la Subcuenta de Solidaridad para completar el uno y cinco décimos por ciento (1,5%) a los que hace referencia el presente Artículo. El cero y cinco décimos por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero y cinco décimos por ciento (0,5%).

*Parágrafo 1º:* La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el Sistema General de Pensiones de esta Ley.

*Parágrafo 2º:* Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.

*Parágrafo 3º:* Cuando se devenguen mensualmente más de veinte (20) salarios mínimos legales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 205:** Administración del Régimen Contributivo.

Las entidades promotoras de salud recaudarán las cotizaciones obligatorias de los afiliados, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De este monto descontarán el valor de las Unidades de Pago por Capitación, UPC, fijadas para el Plan de Salud Obligatorio y trasladará la diferencia al Fondo de Solidaridad y Garantía a más tardar el primer día hábil siguiente a la fecha límite establecida para el pago de las cotizaciones. En caso de ser la suma de las Unidades de Pago por Capitación mayor que los ingresos por cotización, el Fondo de Solidaridad y Garantía deberá cancelar la diferencia el mismo día a las entidades promotoras de salud que así lo reporten.

*Parágrafo 1º:* El Fondo de Solidaridad y Garantía está autorizado para suscribir créditos puente con el sistema bancario en caso de que se presenten problemas de liquidez al momento de hacer la compensación interna.

*Parágrafo 2º:* El Fondo de Solidaridad y Garantía sólo hará el reintegro para compensar el valor de la Unidad de Pago por Capitación de aquellos afiliados que hayan pagado íntegra y oportunamente la cotización mensual correspondiente. La Superintendencia Nacional de salud velará por el cumplimiento de esta disposición.

El régimen salarial especial comprenderá y los rangos salariales mínimos y máximos correspondientes a las diferentes categorías para los niveles administrativos, o grupos de empleados que considere el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional establecerá un proceso gradual para nivelar los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales. Esta nivelación se realizará con arreglo al régimen gradual aquí previsto y por una sola vez, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 6° de la Ley 60 de 1993. Esta nivelación debe producirse en las vigencias fiscales de 1995 a 1998 de acuerdo con la disponibilidad de recursos del Situado Fiscal y de las demás rentas del sector en los diferentes departamentos y municipios con quienes deberá concertarse el plan específico de nivelación. Para la vigencia de 1994, puede adelantarse la nivelación con arreglo a las disponibilidades presupuestales y al reglamento.

Para la fijación del régimen salarial especial y la nivelación de que trata el presente Artículo, se consideraran los criterios establecidos en el Artículo 2° de la Ley 4 de 1992, con excepción de las letras k y ll. Igualmente, deberá considerarse la equidad regional y el especial estímulo que requieran los empleados públicos que presten sus servicios en zonas marginadas y rurales, de conformidad con el reglamento.

*Parágrafo 1°:* Los convenios docente-asistenciales que se realicen con ocasión de residencia o entrenamiento de profesionales de la salud en diferentes especialidades que impliquen prestación de servicios en las instituciones de salud deberán consagrar una beca-crédito en favor de tales estudiantes y profesionales no menor de dos salarios mínimos mensuales. Al financiamiento de este programa concurrirán el Ministerio de Salud y el ICETEX conforme a la reglamentación que expida el Gobierno. El crédito podrá ser condonado cuando la residencia o entrenamiento se lleve a cargo en las áreas prioritarias para el desarrollo de la salud pública o el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y/o la contraprestación de servicios en las regiones con menor disponibilidad de recursos humanos, de acuerdo con la definición que expida el Ministerio de Salud.

*Parágrafo 2°:* Las entidades promotoras de salud y las instituciones prestadoras de salud podrán establecer modalidades de contratación por capitación con grupos de práctica profesional o con profesionales individuales con el fin de incentivar la eficiencia y la calidad de la prestación de servicios de salud.

*Parágrafo 3°:* El Instituto de los Seguros Sociales podrá establecer un sistema de prima de productividad para los trabajadores, médicos y demás profesionales asalariados, de acuerdo con el rendimiento de los individuos o de la institución como un todo, la cual en ningún caso constituirá salario. El Consejo Directivo del Instituto reglamentará su aplicación

*Parágrafo 4°:* Las instituciones prestadoras de salud privada podrán implementar programas de incentivos a la eficiencia laboral para los médicos, demás profesionales y trabajadores asalariados de la salud que tenga en cuenta el rendimiento de los individuos, de los grupos de trabajo o de las instituciones como un todo. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud definirá la modalidad de los estímulos a que se refiere este parágrafo.

### Capítulo III: régimen de las empresas sociales del Estado

#### Artículo 194: Naturaleza.

La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las empresas sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este Capítulo.

#### Artículo 195: Régimen jurídico.

Las empresas sociales de salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión “empresa social del Estado”.
2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.
3. La Junta o Consejo Directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el Artículo 19 de la Ley 10 de 1990.
4. El director o representante legal será designado según lo dispone el Artículo 192 de la presente Ley.
5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.
6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la Ley Orgánica de Presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente Ley.
8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales.
9. Para efectos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

#### Artículo 196: Empresas sociales de salud de carácter nacional.

Transfórmense todas las entidades descentralizadas del orden nacional cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, en empresas sociales de salud.

#### Artículo 197: Empresas sociales de salud de carácter territorial.

Las entidades territoriales deberán disponer, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de esta Ley, la reestructuración de las entidades descentralizadas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de salud, con el fin de adecuarlas a lo dispuesto en este Capítulo.

### Capítulo IV: de los usuarios

#### Artículo 198: Información a los usuarios.

**Artículo 206:** Incapacidades.

Para los afiliados de que trata el literal a del Artículo 157, el Régimen Contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las empresas promotoras de salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las entidades promotoras de salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo Régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

**Artículo 207:** De las licencias por maternidad.

Para los afiliados de que trata el literal a del Artículo 157, el Régimen Contributivo reconocerá y pagará a cada una de las entidades promotoras de salud, la licencia por maternidad, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. El cumplimiento de esta obligación será financiado por el Fondo de Solidaridad, de su Subcuenta de Compensación, como una transferencia diferente de las Unidades de Pago por Capi-tación, UPC.

**Artículo 208:** De la atención de los accidentes de trabajo y la enfermedad profesional.

La prestación de los servicios de salud derivados de enfermedad profesional y accidente de trabajo deberá ser organizada por la Entidad Promotora de Salud. Estos servicios se financiarán con cargo a la cotización del régimen de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, que se define en el Libro Tercero de la presente Ley.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de cobro y pago de estos servicios. La Superintendencia Nacional de Salud vigilará y controlará el cumplimiento de tales normas.

**Artículo 209:** Suspensión de la afiliación.

El no pago de la cotización en el sistema contributivo producirá la suspensión de la afiliación y al derecho a la atención del Plan de Salud Obligatorio. Por el período de la suspensión, no se podrán causar deuda ni interés de ninguna clase.

**Artículo 210:** Sanciones para el empleador.

Se establecerán las mismas sanciones contempladas en los Artículos 23 y 271 de la presente Ley para los empleadores que impidan o atenten en cualquier forma contra el derecho del trabajador a escoger libre y voluntariamente la Entidad Promotora de Salud a la cual desee afiliarse. También le son aplicables las sanciones establecidas para quien retrase el pago de los aportes.

*Parágrafo:* Ningún empleador de sector público o privado está exento de pagar su respectivo aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Capítulo II: del Régimen Subsidiado****Artículo 211:** Definición.

El Régimen Subsidiado es un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se

hace a través del pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad de que trata la presente Ley.

**Artículo 212:** Creación del Régimen.

Créase el Régimen Subsidiado que tendrá como propósito financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar. La forma y las condiciones de operación de este régimen serán determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Este Régimen de Subsidios será complementario del Sistema de Salud definido por la Ley 10 de 1990.

**Artículo 213:** Beneficiarios del Régimen.

Será beneficiaria del Régimen Subsidiado toda la población pobre y vulnerable, en los términos del Artículo 157 de la presente Ley.

El Gobierno Nacional, previa recomendación del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud definirá los criterios generales que deben ser aplicados por las entidades territoriales para definir los beneficiarios del Sistema, según las normas del Régimen Subsidiado. En todo caso, el carácter del subsidio, que podrá ser una proporción variable de la Unidad de Pago por Capitación, se establecerá según la capacidad económica de las personas, medida en función de sus ingresos, nivel educativo, tamaño de la familia y la situación sanitaria y geográfica de su vivienda.

Las personas que cumplan con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud como posibles beneficiarios del régimen de subsidios se inscribirán ante la Dirección de Salud correspondiente, la cual calificará su condición de beneficiario del subsidio, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional, bajo los lineamientos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, establecerá un régimen de focalización de los subsidios entre la población más pobre y vulnerable del país, en el cual se establezcan los criterios de cofinanciación del subsidio por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará la proporción del subsidio de que trata el inciso anterior para aquellos casos particulares en los cuales los artistas y deportistas merezcan un reconocimiento especial.

**Artículo 214:** Modificado por el Artículo 11 de la Ley 1122 de 2007. El nuevo texto es el siguiente: “Recursos del Régimen. El Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos:

1. De las entidades territoriales.
  - a. Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, SGPS, que se destinarán previo concepto del Conpes, y en una forma progresiva al Régimen Subsidiado en Salud: En el año 2007 el cincuenta y seis por ciento (56%), en el año 2008 el sesenta y uno por ciento (61%) y a partir del año 2009 el sesenta y cinco por ciento (65%), porcentaje que no podrá ser superado. El porcentaje restante se destinará, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para financiar la atención de la población pobre no asegurada, las actividades no cubiertas por subsidio a la demanda y a las acciones en salud pública;

Inciso adicionado por el Artículo 17 de la Ley 1151 de 2007. Rige para los años 2007, 2008 y 2009. El nuevo texto es el siguiente:

‘Los recursos de transformación de oferta a demanda del Sistema General de Participación en Salud se utilizarán en aumento de la cobertura hasta que se alcance la cobertura universal planteada en la Ley 122 de enero 9 de 2007’.

- b. Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por ETESA a las entidades territoriales, que no estén asignados por Ley a pensiones, funcionamiento e investigación. Estos recursos se contabilizarán como esfuerzo propio territorial;
  - c. Sin perjuicio de lo previsto en el primer inciso del Artículo 60 de la Ley 715 de 2001, a partir del año 2009, del monto total de las rentas cedidas destinadas a salud de los departamentos y el Distrito Capital, se destinará por lo menos el veinticinco por ciento (25%) a la financiación del Régimen Subsidiado o el porcentaje que a la entrada en vigencia de la presente Ley estén asignando, si éste es mayor. Estos recursos se contabilizarán como esfuerzo propio territorial. Para los años 2007 y 2008 se mantendrá en pesos constantes el monto de los recursos de rentas cedidas asignados al régimen subsidiado en la vigencia 2006;
  - d. Otros recursos propios de las entidades territoriales que hoy destinan o que puedan destinar en el futuro a la financiación del Régimen Subsidiado;
  - e. Los recursos propios y los demás que asignen las entidades territoriales al Régimen Subsidiado, diferentes a los que deben destinar por Ley, deberán estar garantizados de manera permanente.
2. Del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga:
    - a. Uno punto cinco de la cotización del régimen contributivo y de los regímenes especiales y de excepción;
    - b. El Gobierno Nacional aportará un monto por lo menos igual en pesos constantes más un punto anual adicional a lo aprobado en el presupuesto de la vigencia del año 2007 cuyo monto fue de \$286.953.000.000. En todo caso el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para cumplir con el proceso de universalización de la población de Sisbén I, II y III en los términos establecidos en la presente Ley;
    - c. El monto de las cajas de compensación familiar de que trata el Artículo 217 de la Ley 100 de 1993.
  3. Otros.
    - a. Los recursos que para tal efecto sean aportados por gremios, asociaciones y otras organizaciones;
    - b. Los rendimientos financieros que produzcan las diferentes fuentes que financian el régimen subsidiado;
    - c. El quince por ciento (15%) de los recursos adicionales que a partir de 2007 reciban los municipios, distritos y departamentos como participación y transferencias por

concepto de impuesto de rentas sobre la producción de las empresas de la industria petrolera causada en la zona de Cupiagua-Cusiana;

- d. Los recursos que aporten los afiliados que tienen derecho a subsidio parcial y que quieran optar al subsidio pleno o al Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo.

*Parágrafo:* Los recursos del Régimen Subsidiado de Salud transferidos por el Sistema General de Participaciones y el Fondo de Solidaridad y Garantía se distribuirán dentro de los municipios y distritos con criterio de equidad territorial. En todo caso, se garantizará la continuidad del aseguramiento de quienes lo han adquirido, siempre y cuando cumplan los requisitos para estar en el Régimen Subsidiado.

**Artículo 215:** Administración del Régimen Subsidiado.

Las direcciones locales, distritales o departamentales de salud suscribirán contratos de administración del subsidio con las entidades promotoras de salud que afilien a los beneficiarios del subsidio. Estos contratos se financiarán con los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía y los recursos del subsector oficial de salud que se destinen para el efecto.

Las entidades promotoras de salud que afilien a los beneficiarios del Régimen Subsidiado prestarán, directa o indirectamente, los servicios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional establecerá los requisitos que deberán cumplir las entidades promotoras de salud para administrar los subsidios.

**Artículo 216:** Reglas básicas para la administración del régimen de subsidios.

1. La dirección seccional o local de salud contratará preferencialmente la administración de los recursos del subsidio con empresas promotoras de salud de carácter comunitario tales como las empresas solidarias de salud.
2. Cuando la contratación se haga con una entidad que no sea propiedad de los usuarios como las empresas solidarias de salud, la contratación entre las direcciones seccionales o locales de salud con las entidades promotoras de salud se realizará mediante concurso y se regirá por el régimen privado, pudiendo contener cláusulas exorbitantes propias del régimen de derecho público.
3. Un representante de los beneficiarios del régimen subsidiado participará como miembro de las juntas de licitaciones y adquisiciones o del órgano que hace sus veces, en la sesión que defina la Entidad Promotora de Salud con quien la Dirección Seccional o Local de Salud hará el contrato. El Gobierno Nacional reglamentará la materia especialmente lo relativo a los procedimientos de selección de los representantes de los beneficiarios.
4. Si se declara la caducidad de algún contrato con las entidades promotoras de salud que incumplan las condiciones de calidad y cobertura, la entidad territorial asumirá la prestación del servicio mientras se selecciona una nueva entidad promotora.
5. Los beneficiarios del sistema subsidiado contribuirán a la financiación parcial de la organización y prestación de servicios de salud, según su condición

socioeconómica, conforme a la reglamentación que expida el Consejo de Seguridad Social en Salud.

6. Las direcciones locales de salud, entre sí o con las direcciones seccionales de salud podrán asociarse para la contratación de los servicios de una Entidad Promotora de Salud.
7. Las entidades promotoras de salud que afilien beneficiarios del régimen subsidiado recibirán de los fondos seccionales, distritales y locales de salud, de la cuenta especial de que trata el Parágrafo del Artículo 214, por cada uno de los afiliados hasta el valor de la unidad de pago por capitación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 213 de la presente Ley. Durante el período de transición el valor de la Unidad de Pago por Capitación será aquel correspondiente al plan de salud obligatorio de que trata el Parágrafo 2º del Artículo 162 de la presente Ley.

*Parágrafo 1º:* Los recursos públicos recibidos por las entidades promotoras de salud y/o las instituciones prestadoras de servicios se entenderán destinados a la compra y venta de servicios en los términos previstos en el Artículo 29 de la Ley 60 de 1993.

*Parágrafo 2º:* El cincuenta por ciento (50%) de los recursos del subsidio para ampliación de cobertura se distribuirá cada año entre los beneficiarios del sector rural y las comunidades indígenas, hasta lograr su cobertura total.

**Artículo 217:** De la participación de las cajas de compensación familiar.

Las cajas de compensación familiar destinarán el cinco por ciento (5%) de los recaudos del subsidio familiar que administran, para financiar el Régimen de Subsidios en Salud, salvo aquellas cajas que obtengan un cociente superior al cien por ciento (100%) del recaudo del subsidio familiar del respectivo año, las cuales tendrán que destinar un diez por ciento (10%). La aplicación de este cociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el Artículo 67 de la Ley 49 de 1990, y a partir del 15 de febrero de cada año.

Las cajas de compensación familiar podrán administrar directamente, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto, los recursos del régimen subsidiado de que trata el presente Artículo. La caja que administre directamente estos recursos constituirá una cuenta independiente del resto de sus rentas y bienes. Las cajas de compensación familiar que no cumplan los requisitos definidos en la reglamentación, deberán girar los recursos del subsidio a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía.

*Parágrafo:* A partir de la vigencia de la presente Ley, el cincuenta y cinco por ciento (55%) que las cajas de compensación deben destinar al subsidio en dinero, se calculará sobre el saldo que queda después de deducir el diez por ciento (10%) de gastos de administración, instalación y funcionamiento, la transferencia respectiva del fondo de subsidio familiar de vivienda, la reserva legal y el aporte a la Superintendencia del Subsidio Familiar y la contribución a que hace referencia el presente Artículo.

### Capítulo III: del Fondo de Solidaridad y garantía

**Artículo 218:** Creación y operación del Fondo.

Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el Artículo 150 de la Constitución Política.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinará los criterios de utilización y distribución de sus recursos.

**Artículo 219:** Estructura del Fondo.

El Fondo tendrá las siguientes subcuentas independientes:

- a. De compensación interna del Régimen Contributivo;
- b. De solidaridad del Régimen de Subsidios en Salud;
- c. De promoción de la salud;
- d. Del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, según el Artículo 167 de esta Ley.

**Artículo 220:** Financiación de la Subcuenta de Compensación.

Los recursos que financian la compensación en el Régimen Contributivo provienen de la diferencia entre los ingresos por cotización de sus afiliados y el valor de las Unidades de Pago por Capitación, UPC, que le serán reconocidos por el Sistema a cada Entidad Promotora de Salud. Las entidades cuyos ingresos por cotización sean mayores que las Unidades de Pago por Capitación reconocidas trasladarán estos recursos a la Subcuenta de Compensación, para financiar a las entidades en las que aquéllos sean menores que las últimas.

*Parágrafo:* La Superintendencia Nacional de Salud realizará el control posterior de las sumas declaradas y tendrá la facultad de imponer las multas que defina el respectivo reglamento.

**Artículo 221:** Financiación de la Subcuenta de Solidaridad.

Para cofinanciar con los entes territoriales los subsidios a los usuarios afiliados según las normas del Régimen Subsidiado, el Fondo de Solidaridad y Garantía contará con los siguientes recursos:

- a. Un punto de la cotización de solidaridad del Régimen Contributivo, según lo dispuesto en el Artículo 203. Esta cotización será girada por cada Entidad Promotora de Salud directamente a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo;
- b. El monto que las cajas de compensación familiar, de conformidad con el Artículo 217, de la presente Ley, destinen a los subsidios de salud;
- c. Un aporte del Presupuesto Nacional de la siguiente forma:
  1. En los años 1994, 1995 y 1996 no deberá ser inferior a los recursos generados por concepto de los literales a y b.
  2. A partir de 1997 podrá llegar a ser igual a los recursos generados por concepto del literal a del presente Artículo.
- d. Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos;

- e. Los rendimientos financieros de la inversión de los ingresos derivados de la enajenación de las acciones y participaciones de la Nación en las empresas públicas o mixtas que se destinen a este fin por el Conpes;
- f. Los recursos provenientes del impuesto de remesas de utilidades de empresas petroleras correspondientes a la producción de la zona Cusiana-Cupiagua. Estos recursos se deducirán de la base de cálculo de los ingresos corrientes a que hace referencia la Ley 60 de 1993;
- g. Los recursos del IVA social destinados a los planes de ampliación de la cobertura de seguridad social a las madres comunitarias del ICBF de que trata la Ley 6 de 1992.

*Parágrafo 1º:* Los recursos de solidaridad se destinarán a cofinanciar los subsidios para los colombianos más pobres y vulnerables, los cuales se transferirán, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto adopte el Gobierno Nacional, a la cuenta especial que deberá establecerse en los fondos seccionales, distritales y locales para el manejo de los subsidios en salud.

**Artículo 222:** Financiación de la Subcuenta de la Promoción de la Salud.

Para la financiación de las actividades de educación, información y fomento de la salud y de prevención secundaria y terciaria de la enfermedad, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud definirá el porcentaje del total de los recaudos por cotización de que trata el Artículo 204 que se destinará a este fin, el cual no podrá ser superior a un punto de la cotización del Régimen Contributivo de que trata el Artículo 204 de la presente Ley. Estos recursos serán complementarios de las apropiaciones que haga el Ministerio de Salud para tal efecto.

Los recursos previstos en el presente Artículo se podrán destinar al pago de las actividades que realicen las entidades promotoras de salud y que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud considere son las que mayor impacto tienen en la prevención de enfermedades.

**Artículo 223:** Financiación de la Subcuenta de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito.

El cubrimiento de las enfermedades catastróficas definidas en el Artículo 166 de la presente Ley se financiará de la siguiente forma:

- a. Los recursos del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, FONSAT, creado por el Decreto Ley 1032 de 1991, de conformidad con la presente Ley;
- b. Una contribución equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidente de tránsito, que se cobrará en adición a ella;
- c. Cuando se extinga el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, los aportes presupuestales de este fondo para las víctimas del terrorismo se trasladarán al Fondo de Solidaridad y Garantía.

*Parágrafo:* Estos recursos serán complementarios a los recursos que para la atención hospitalaria de las urgencias destinen las entidades territoriales.

**Artículo 224:** Impuesto social a las armas y municiones.

A partir del 1º de enero de 1996, créase el impuesto social a las armas de fuego que será pagado por quienes las porten en el territorio nacional, y que será cobrado con la expedición o renovación del respectivo permiso y por el término de éste. El recaudo de este impuesto se destinará al Fondo de Solidaridad previsto en el Artículo 221 de esta Ley. El impuesto tendrá un monto equivalente al diez por ciento (10%) de un salario mínimo mensual. Igualmente, créase el impuesto social a las municiones y explosivos, que se cobrará como un impuesto *ad valorem* con una tasa del cinco por ciento (5%). El Gobierno reglamentará los mecanismos de pago y el uso de estos recursos: el plan de beneficios, los beneficiarios y los procedimientos necesarios para su operación.

*Parágrafo:* Se exceptúan de este impuesto las armas de fuego y municiones y explosivos que posean las Fuerzas Armadas y de Policía y las entidades de seguridad del Estado.

## **Título IV: de la vigilancia y control del Sistema**

**Artículo 225:** Información requerida.

Las entidades promotoras de salud, cualquiera sea su naturaleza, deberán establecer sistemas de costos, facturación y publicidad. Los sistemas de costo deberán tener como fundamento un presupuesto independiente, que garantice una separación entre ingresos y egresos para cada uno de los servicios prestados, utilizando para el efecto métodos sistematizados. Los sistemas de facturación deberán permitir conocer al usuario, para que éste conserve una factura que incorpore los servicios y los correspondientes costos, discriminando la cuantía subsidiada por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La Superintendencia exigirá en forma periódica, de acuerdo con la reglamentación que se expida, la publicación de la información que estime necesaria de la entidad y de ésta frente al Sistema, garantizando con ello la competencia y transparencia necesarias. Igualmente, deberá garantizarse a los usuarios un conocimiento previo de aquellos procedimientos e insumos que determine el Ministerio de Salud.

**Artículo 226:** Información para la vigilancia del recaudo.

La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud podrá hacerse en forma independiente a la afiliación al Régimen General de Pensiones.

La Superintendencia Nacional de Salud podrá solicitar a las entidades rectoras del Régimen General de Pensiones la información que permita determinar la evasión y elusión de los aportes por parte de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así mismo, podrá solicitar información a la Administración de Impuestos Nacionales, a las entidades recaudadoras territoriales y a otras entidades que reciban contribuciones sobre la nómina orientada a los mismos efectos. En todo caso, esta información observará la reserva propia de la de carácter tributario.

**Artículo 227:** Control y evaluación de la calidad del servicio de salud.

Es facultad del Gobierno Nacional expedir las normas relativas a la organización de un sistema obligatorio de garantía de calidad de la atención de salud, incluyendo la

auditoría médica, de obligatorio desarrollo en las entidades promotoras de salud, con el objeto de garantizar la adecuada calidad en la prestación de los servicios. La información producida será de conocimiento público.

**Artículo 228: Revisoría Fiscal.**

Las entidades promotoras de salud, cualquiera sea su naturaleza, deberán tener un Revisor Fiscal designado por la Asamblea General de Accionistas, o por el órgano competente. El Revisor Fiscal cumplirá las funciones previstas en el Libro II, Título I, Capítulo VII del Código de Comercio y se sujetará a lo allí dispuesto sin perjuicio de lo prescrito en otras normas.

Corresponderá al Superintendente Nacional de Salud dar posesión al Revisor Fiscal de tales entidades. Cuando la designación recaiga en una asociación o firma de contadores, la diligencia de posesión procederá con relación al contador público que sea designado por la misma para ejercer las funciones de Revisor Fiscal. La posesión sólo se efectuará una vez el Superintendente se cerciore acerca del carácter, la idoneidad y la experiencia del peticionario.

*Parágrafo:* Para la inscripción en el registro mercantil del nombramiento de los revisores fiscales, se exigirá por parte de las Cámaras de Comercio copia de la correspondiente acta de posesión.

**Artículo 229: Control fiscal.**

El control fiscal de las entidades de que habla esta Ley, se hará por las respectivas contralorías para las que tengan carácter oficial y, por los controles estatutarios para las que tengan un carácter privado.

**Artículo 230: Régimen sancionatorio.**

La Superintendencia Nacional de Salud, previa solicitud de explicaciones, podrá imponer, en caso de violación a las normas contenidas en los artículos 161, 168, 178, 182, 183, 188, 204, 210, 225 y 227, por una sola vez, o en forma sucesiva, multas en cuantía hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía.

El certificado de autorización que se les otorgue a las empresas promotoras de salud podrá ser revocado o suspendido por la Superintendencia mediante providencia debidamente motivada, en los siguientes casos:

1. Petición de la Entidad Promotora de Salud.
2. Cuando la Entidad deje de cumplir cualquiera de los requisitos establecidos para el otorgamiento de la autorización.
3. Cuando la Entidad no haya iniciado su actividad en un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de otorgamiento del certificado de autorización.
4. Cuando la Entidad ejecute prácticas de selección adversa.
5. Cuando se compruebe que no se prestan efectivamente los servicios previstos en el Plan de Salud Obligatorio.

*Parágrafo 1º:* El Gobierno reglamentará los procedimientos de fusión, adquisición, liquidación, cesión de activos, pasivos y contratos, toma de posesión para administrar o

liquidar y otros mecanismos aplicables a las entidades promotoras y prestadoras que permitan garantizar la adecuada prestación del servicio de salud a que hace referencia la presente Ley, protegiendo la confianza pública en el Sistema.

*Parágrafo 2º:* La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia respecto de las entidades promotoras de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

**Artículo 231:** Veedurías comunitarias.

Sin perjuicio de los demás mecanismos de control, y con el fin de garantizar cobertura eficiencia y calidad de servicios, la prestación de los servicios mediante el régimen de subsidios en salud será objeto de control por parte de veedurías comunitarias elegidas popularmente, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

**Artículo 232:** Obligaciones de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

A las instituciones prestadoras de servicios de salud se les aplicarán las disposiciones contenidas en los artículos 225, 227 y 228 de que trata la presente Ley, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto. El Ministerio de Salud definirá los casos excepcionales en donde no se exigirá la Revisoría Fiscal.

**Artículo 233:** De la Superintendencia Nacional de Salud.

La Superintendencia Nacional de Salud es un organismo adscrito al Ministerio de Salud con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Adiciónase el Artículo 7º del Decreto 2165 de 1992, que establece las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, con los siguientes numerales:

1. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta base de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones.

En desarrollo de esta facultad podrá exigir la comparecencia, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.

2. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia.
3. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.
4. Velar porque las entidades vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado.

5. Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto.
6. Fijar las reglas generales que deben seguir los hospitales en su contabilidad, sin perjuicio de la autonomía reconocida a estos para escoger y utilizar métodos accesorios, siempre que éstos no se opongan, directa o indirectamente, a las instrucciones generales impartidas por la Superintendencia.
7. Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento de su situación financiera del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran.
8. Velar porque se realicen adecuadamente las provisiones en materia previsional y prestacional de las instituciones prestadoras de servicios de salud y las instituciones de utilidad común que contraten con el Estado.
9. Inspeccionar y vigilar las entidades promotoras de salud en los términos previstos en la presente Ley y en las demás normas que regulan la estructura y funciones de la Superintendencia.

El Gobierno Nacional podrá delegar total o parcialmente la inspección y vigilancia de las entidades promotoras de salud en los jefes de las entidades territoriales.

La Superintendencia Nacional de Salud será la entidad encargada de resolver administrativamente las diferencias que se presenten en materia de preexistencias en el sector salud. Para el efecto la Superintendencia deberá tener en cuenta la opinión de un comité integrado para cada caso por un especialista designado por la Superintendencia, un especialista designado por la entidad y un especialista designado por el usuario. Los especialistas serán llamados a cumplir con su función en forma gratuita y obligatoria frente a la Superintendencia. El procedimiento para resolver la controversia será fijado por el Gobierno Nacional.

*Parágrafo 1º:* Deróganse el Artículo 3º, numerales 1º, 2º, 16, 17, 18 y Artículo 38 del Decreto 2165 de 1992.

*Parágrafo 2º:* El procedimiento administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que se consagra por las disposiciones legales para la Superintendencia Bancaria. Los actos de carácter general que expida la Superintendencia Nacional de Salud no producirán efectos legales mientras no se publiquen en el boletín del Ministerio de Salud, Capítulo Superintendencia Nacional de Salud, el cual podrá ser editado y distribuido a través de ésta.

*Parágrafo 3º:* Para el cumplimiento de su función de inspección y vigilancia sobre el Fondo de Solidaridad y Garantía y sobre las entidades promotoras de salud, la Superintendencia Nacional de Salud podrá contratar con firmas de auditoría colombianas la realización del programa o labores especiales.

## **Título V: la transición del Sistema**

### **Artículo 234:** Régimen de Transición.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud con todas las entidades y elementos que lo conforman tendrá un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para iniciar su funcionamiento, salvo los casos especiales previstos en la presente Ley.

Créase la Comisión Técnica para la Transición, la cual estará encargada de la asesoría al Gobierno Nacional, con la debida consulta a los diversos grupos partícipes del Sistema, para la puesta en marcha del nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud dentro del plazo previsto en el presente Artículo. Estará compuesta por cinco (5) expertos en la materia, y su organización y funcionamiento serán reglamentados por el Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional hará las apropiaciones presupuestales necesarias para su financiación.

*Parágrafo:* Las entidades promotoras de salud que se creen en desarrollo de esta Ley tendrán desde el comienzo de su operación cobertura familiar para sus afiliados.

### **Artículo 235:** Del Instituto de los Seguros Sociales.

No obstante lo previsto en el Artículo anterior, las obligaciones de afiliación y cotización consagradas en las leyes vigentes serán exigibles para empleadores y trabajadores durante el período de transición.

Quienes al momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, podrán trasladarse a otra Entidad Promotora de Salud debidamente aprobada sólo cuando la Subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía, de que habla el Artículo 220 de esta Ley, se encuentre efectivamente operando.

La extensión de la cobertura familiar para quienes continúen o decidan afiliarse al Instituto de Seguros Sociales se hará en forma progresiva, en un período máximo de un (1) año a partir de la operación efectiva del Fondo de Solidaridad y Garantía.

### **Artículo 236:** De las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades públicas.

Las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden, que con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley presten servicios de salud o amparen a sus afiliados riesgos de enfermedad general y maternidad, tendrán dos (2) años para transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.

La transformación en Entidad Promotora de Salud será un proceso donde todos los trabajadores recibirán el Plan de Salud Obligatorio de que trata el Artículo 16 y, en un plazo de cuatro (4) años a partir de la vigencia de esta Ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el Artículo 204 –ajustándose como mínimo en un punto porcentual por año– y la Entidad Promotora de Salud contribuirá al sistema plenamente con la compensación prevista en el Artículo 220. Cuando el plan de beneficios de la Entidad

sea más amplio que el Plan de Salud Obligatorio, los trabajadores vinculados a la vigencia de la presente Ley y hasta el término de la vinculación laboral correspondiente o el período de jubilación, continuarán recibiendo dichos beneficios con el carácter de plan complementario, en los términos del Artículo 169. Las dependencias que presten servicios de salud de las cajas, fondos, entidades previsionales o entidades públicas con otro objeto social podrán suprimirse o convertirse en empresas sociales del Estado, que se regirán por lo estipulado en la presente Ley.

Las entidades públicas antes referidas, que a juicio del Gobierno Nacional no requieran transformarse en empresas promotoras de salud, ni liquidarse podrán continuar prestando los servicios de salud a los servidores que se encuentren vinculados a la respectiva entidad en la fecha de iniciación de vigencia de la presente Ley y hasta el término de la relación laboral o durante el período de jubilación, en la forma como lo vienen haciendo. Estas entidades deberán no obstante, ajustar gradualmente su régimen de beneficios y financiamiento, al previsto en los artículos 162, 204 y 220 de esta Ley, en un plazo no mayor a cuatro (4) años, de tal manera que participen en la Subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De conformidad con lo anterior, las entidades recaudarán mediante retención a los servidores públicos, en forma creciente y explícita, las cotizaciones establecidas en el Artículo 204 de la presente Ley, la cual aumentará como mínimo en un punto porcentual por año.

En caso de liquidación, de las cajas, fondos, entidades previsionales y empresas del sector público, los empleadores garantizarán la afiliación de sus trabajadores a otra Entidad Promotora de Salud y, mientras éstos logren dicha afiliación, tendrán que garantizar la respectiva protección a sus beneficiarios.

Para las instituciones del orden nacional se aplicarán por analogía las disposiciones laborales de que trata el Capítulo II del Decreto 2147 de 1992, en especial para preservar los derechos de los trabajadores y pagar las indemnizaciones que resulten de la supresión de los empleos. Igualmente, se harán extensivas las disposiciones consagradas en el Decreto 2151 de 1992 para garantizar la adaptación laboral de los empleados que, por obra de lo aquí dispuesto, se les supriman sus cargos.

Para las instituciones de otro orden distinto al nacional, la respectiva entidad territorial o la Junta Directiva de los entes autónomos, expedirá la norma correspondiente, observando los principios establecidos en el presente Artículo.

*Parágrafo 1º:* En todo caso, los servidores públicos que se vinculen a partir de la vigencia de la presente Ley se afiliarán al Instituto de los Seguros Sociales o a cualquier Entidad Promotora de Salud, según lo dispuesto en esta Ley.

*Parágrafo 2º:* Las enajenaciones derivadas de los procesos de reorganización aquí mencionados estarán exentos de los impuestos correspondientes.

*Parágrafo 3º:* Las instituciones de seguridad social del orden nacional podrán ser liquidadas cuando así lo solicite la mitad más uno de los afiliados que se expresarán de conformidad con el mecanismo que para el efecto defina el decreto reglamentario. Lo anterior

sin perjuicio de que todas las instituciones se sometan a las disposiciones consagradas en la presente Ley.

**Artículo 237:** De la transición para el sector agropecuario.

La obligación de los empleadores y trabajadores del sector agropecuario de afiliarse a los organismos encargados de prestar el Servicio de Seguridad Social en Salud regulado en esta Ley, deberá cumplirse en el momento en que se disponga de la oferta de servicios en la respectiva región.

**Artículo 238:** De la financiación de los hospitales públicos que reciben aportes de la Nación y/o de las entidades territoriales.

En lo sucesivo y de acuerdo al programa de conversión gradual que para el efecto se establezca, las direcciones seccionales, distritales y locales de salud garantizarán la celebración de contratos de compraventa de servicios con los hospitales para atender la población que se les asigne o con las entidades promotoras de salud, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 10 de 1990 y en la Ley 60 de 1993.

Para las vigencias fiscales de 1995 y 1996, las entidades territoriales, sin perjuicio de lo que trata el numeral 7º del Artículo 18 de la Ley 60 de 1993 tomarán como referencia para la programación presupuestal de las entidades públicas que prestan servicios de salud el valor en pesos constantes a ellas asignadas en la vigencia fiscal de 1994.

Durante los primeros tres (3) años de vigencia de la Ley, las instituciones de prestación de servicios de salud que reciben recursos públicos a cualquier título, continuarán recibiendo como mínimo una suma igual en términos reales a la obtenida durante el año fiscal inmediatamente anterior a la fecha de la presente Ley. Una vez concluido este término se acogerá el programa de conversión concertado entre el Ministerio de Salud y las entidades territoriales de que trata el Artículo 239 de la presente Ley.

**Artículo 239:** De las entidades territoriales.

En forma gradual, las entidades territoriales organizarán el Régimen de Subsidios en un plazo máximo de dos (2) años a partir de la vigencia de esta Ley, de tal forma que una parte creciente de los ingresos de las instituciones prestadoras provenga de la venta de servicios de los planes de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para este fin, las direcciones seccionales, distritales y municipales deberán presentar al Ministerio de Salud como parte del plan de ampliación de coberturas, mejoramiento de calidad y descentralización de que tratan los artículos 13 y 14 de la Ley 60 de 1993, las condiciones y términos de transición para la sustitución de transferencias por la contratación de servicios y la implementación de los subsidios a la demanda en salud.

**Artículo 240:** De las cajas de compensación familiar.

Las cajas de compensación familiar que sin haberse transformado en entidades promotoras de salud opten por prestar los servicios propios de estas entidades, tendrán

el mismo plazo contemplado en el Artículo 234 para adoptar los programas regulados para el Sistema General de Seguridad Social en Salud de que trata la presente Ley.

En cualquier caso las cajas de compensación familiar tendrán que garantizar la actual protección a sus beneficiarios durante el período de transición de que trata el Artículo 234 a las entidades promotoras de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Durante este período, las cajas de compensación familiar destinarán al régimen de subsidios según lo dispone el Artículo 217 únicamente la diferencia entre el cinco por ciento (5%) o el diez por ciento (10%) según sea el caso de que trata el Artículo 217 y el costo de la atención en salud de los familiares que no estén afiliados a dicho Sistema. Las cajas destinarán estos recursos para atender beneficiarios del Régimen Subsidiado que se afilien a la misma o a la atención de los grupos prioritarios definidos en el Artículo 157 literal b, según la forma y modalidades que el Gobierno Nacional reglamente, previo el concepto del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

*Parágrafo:* Durante el período en el cual los afiliados del Instituto de los Seguros Sociales no puedan trasladarse a otras entidades promotoras de salud, la atención de las familias de los trabajadores podrá ser cubierta por las cajas de compensación familiar o por cualquier otra Entidad Promotora de Salud, de acuerdo con la elección que haga el afiliado cotizante. Para ello, recibirán una parte de la cotización de que trata el Artículo 204, según lo establezca el Gobierno Nacional previo el concepto del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 241:** El régimen de tarifas.

Un año después de la vigencia de la presente Ley, se unificará el régimen de tarifas que aplicarán las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud en la venta de sus servicios o uso de su capacidad a cualquier entidad promotora de servicios o asociación de profesionales, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida.

## **Título VI: disposiciones complementarias**

**Artículo 242:** Fondo Prestacional del sector salud.

El Fondo del Pasivo Prestacional para el sector salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993.

El costo adicional generado por concepto de la retroactividad de cesantía del sector salud que a la vigencia de esta Ley tienen derecho a ello, conforme al Artículo 33 de la Ley 60 de 1993, y para los fines previstos en ésta, será asumido por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, en los plazos y términos de concurrencia que establece la misma Ley.

A partir de la vigencia de la presente Ley no podrán reconocerse ni pactarse para los nuevos servidores del sector salud, retroactividad en el régimen de cesantía a ellos aplicable.

En el caso de que las instituciones a que se refiere el Artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y para los efectos allí previstos, estén reconociendo por un régimen especial un sistema pensional distinto del exigido por la entidad de previsión social a la cual se afilien o se encuentren afiliados los trabajadores correspondientes, la pensión será garantizada por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, hasta el momento en que el trabajador reúna los requisitos exigidos por la entidad de previsión y los diferenciales de pensión serán compartidos y asumidos por el fondo, las entidades territoriales y la mencionada entidad previsional, en la proporción que a cada cual le corresponda.

Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el Fondo Prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993.

*Parágrafo:* Para los efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, entiéndese por cesantías netas, las cesantías acumuladas menos las pagadas a 31 de diciembre de 1993.

**Artículo 243:** Amnistía a las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Para la cabal aplicación de lo dispuesto en el inciso 5° del Artículo 19 de la Ley 60 de 1993 sobre los pagos por prestaciones sociales del personal de salud de las entidades previstas en el numeral 2° del Artículo 33 de la misma Ley, el Instituto de los Seguros Sociales y el Fondo Nacional del Ahorro deberán afiliarse a los servidores públicos del sector salud, una vez se haya definido el pago de la deuda acumulada por cesantía y el pasivo pensional incluidos los intereses corrientes.

Cuando se trate de las entidades públicas previstas en el literal a del segundo numeral del Artículo 33 de la Ley 60 de 1993, el ISS, el FNA, el ICBF, el SENA y la ESAP condonarán las multas y otras erogaciones distintas al saneamiento del pasivo pensional y los intereses corrientes que adeuden por su falta de afiliación o pago antes de diciembre de 1993.

Cuando se trate de entidades incurso en causal de liquidación, en los términos previstos en los literales b y c del Artículo mencionado, los consejos u órganos directivos del ISS, el FNA, el ICBF, el SENA y la ESAP estarán facultados para condonar las multas y erogaciones previstas en el inciso anterior.

**Artículo 244:** Sobre el funcionamiento del seguro obligatorio de accidentes de tránsito.

Por el cual se introducen las siguientes modificaciones al Decreto 663 de 1993:

1. Agréguese el numeral 5° al Artículo 192.

Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, destinarán el tres por ciento (3%) de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional, en coordinación con las entidades estatales que adelanten programas en tal sentido.

2. El Artículo 194 numeral 1° literal a quedará así:

- a. A certificación sobre la ocurrencia del accidente. El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que habrá de demostrarse la ocurrencia de éste. Será prueba del mismo la certificación que expida el médico que atendió inicialmente la urgencia en el centro hospitalario.
3. El Artículo 194 numeral 2º quedará así:
 

En caso de muerte de la víctima como consecuencia de accidente de tránsito y para los efectos de este Estatuto serán beneficiarios de las indemnizaciones por muerte las personas señaladas en el Artículo 1142 del Código de Comercio. En todo caso a falta de cónyuge, en los casos que corresponda a éste la indemnización se tendrá como tal el compañero o compañera permanente, que acredite dicha calidad, de conformidad con la reglamentación que para el efecto señale el Gobierno Nacional. La indemnización por gastos funerarios y exequias se pagará a quien demuestre haber realizado las correspondientes erogaciones.
4. El inciso 2º numeral 1º del Artículo 195 quedará así:
 

El Gobierno Nacional determinará las tarifas a que deben sujetarse los establecimientos hospitalarios y clínicos, de los subsectores oficial y privado de que trata el Artículo 5º de la Ley 10 de 1990, en la prestación de la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a las víctimas de los accidentes de tránsito. Las tarifas que establezca el Gobierno Nacional serán fijadas en salarios mínimos legales.
5. Agrégase el numeral 5º al Artículo 195.
 

Las compañías aseguradoras que incurran en conductas tendientes a dilatar injustificadamente el pago de la indemnización de que trata el presente Artículo se verán abocadas a las sanciones de carácter pecuniario que para el efecto establezca el Gobierno Nacional sin perjuicio de las demás previstas en la Ley.
6. Agrégase el numeral 6º al Artículo 195.
 

Cuando las compañías aseguradoras encuentren que existen serios motivos de objeción a la reclamación que presenten las entidades clínicas hospitalarias, deberán poner en conocimiento del reclamante tales objeciones, dentro del término previsto para el pago de la indemnización. No obstante, deberá en todo caso la aseguradora pagar como anticipo imputable a la indemnización, una suma equivalente al porcentaje que reglamente el Gobierno Nacional, siempre que la reclamación se haya presentado de conformidad con lo dispuesto en las normas que la regulan.
7. El literal b del numeral 4º del Artículo 199 quedará así:
 

Agotado el límite de la cobertura de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios otorgada por las compañías aseguradoras o el Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, FONSAT, a la atención de las víctimas politraumatizadas de accidentes de tránsito o a la rehabilitación de las mismas en los términos del reglamento del Gobierno Nacional, según directrices del Consejo Nacional de Seguridad.
8. El literal c del numeral 4º del Artículo 199 quedará así:

- c. “A partir de la vigencia de la presente Ley y atendidas las erogaciones anteriores, a la atención de las víctimas de catástrofes naturales y de actos terroristas de conformidad con la reglamentación del Gobierno Nacional según directrices fijadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social. El saldo existente en la fecha se destinará según las normas anteriores”.
9. Por el cual se modifica la parte final de los incisos 1º y 4º del Artículo 199 numeral 2º.

Inciso 1º: Transferencias de los recursos administrados por las entidades aseguradoras al Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, FONSAT. Las entidades aseguradoras que cuenten con autorización para la operación del ramo de seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito transferirán bimestralmente el veinte por ciento (20%) del valor de las primas emitidas por cada una de ellas, en el bimestre inmediatamente anterior, al Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, FONSAT. Dicha transferencia deberá efectuarse dentro de los quince (15) primeros días hábiles del mes correspondiente.

Inciso 4º: La determinación del resultado del período anual se efectuará dentro de los dos (2) meses siguientes al corte correspondiente. La transferencia deberá realizarse dentro de los quince (15) primeros días hábiles del mes correspondiente.

**Artículo 245:** El Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

Créase el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos Invima, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

El Gobierno Nacional reglamentará el régimen de registros y licencias, así como el régimen de vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos de que trata el objeto del Invima, dentro del cual establecerá las funciones a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, de conformidad con el régimen de competencias y recursos.

*Parágrafo:* A partir de la vigencia de la presente Ley, la facultad para la formulación de la política de regulación de precios de los medicamentos de que goza el Ministerio de Desarrollo Económico, de acuerdo con la Ley 81 de 1987 (*sic*, es 1988), estará en manos de la Comisión Nacional de Precios de los Medicamentos.

Para tal efecto, créase la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos compuesta, en forma indelegable, por los Ministros de Desarrollo Económico y Salud y un delegado del Presidente de la República. El Gobierno reglamentará el funcionamiento de esta Comisión.

Corresponde al Ministerio de Desarrollo hacer el seguimiento y control de precios de los medicamentos, según las políticas fijadas por la Comisión.

Corresponde al Ministerio de Salud el desarrollo de un programa permanente de información sobre precios y calidades de los medicamentos de venta en el territorio nacional, de conformidad con las políticas adoptadas por la comisión.

**Artículo 246:** Difusión y capacitación para el desarrollo de la Ley. El Ministerio de Salud organizará y ejecutará un programa de difusión del nuevo Sistema General de Seguridad Social en Salud y de capacitación a las autoridades locales, las entidades promotoras e instituciones prestadoras, trabajadores y, en general, los usuarios que integren el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este programa incluirá acciones específicas para capacitar y apoyar a los profesionales de la salud en el proceso de adecuación a las modalidades de organización, contratación, remuneración y prestación de servicios, que requiere el nuevo Sistema de Salud con base en la universalización solidaria de la seguridad social.

**Artículo 247:** Del crecimiento de programas académicos en el área de salud por parte de las instituciones de educación superior.

Para desarrollar programas de pregrado o postgrado en el área de salud que impliquen formación en el campo asistencial, las instituciones de educación superior deberán contar con un centro de salud propio o formalizar convenios docente-asistenciales con instituciones de salud que cumplan con los tres niveles de atención médica, según la complejidad del programa, para poder realizar las prácticas de formación. En tales convenios se establecerán claramente las responsabilidades entre las partes.

Los cupos de matrícula que fijen las instituciones de educación superior en los programas académicos de pregrado y postgrado en el área de salud, estarán determinadas por la capacidad que tengan las instituciones que prestan los servicios de salud.

Los convenios mencionados en el inciso primero deberán ser presentados ante el Ministerio de Educación Nacional por intermedio del ICFES, con concepto favorable del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud al momento de notificar o informar la creación de los programas.

Los programas de especializaciones medicoquirúrgicas que ofrezcan las instituciones universitarias y las universidades, tendrán un tratamiento equivalente a los programas de maestría, conforme a lo contemplado en la Ley 30 de 1992, previa reglamentación del Consejo de Educación Superior.

**Artículo 248:** Facultades extraordinarias.

De conformidad con lo previsto en el ordinal 10º del Artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:

1. Reestructurar el Instituto Nacional de Salud, y el Ministerio de Salud de acuerdo con los propósitos de esta Ley.
2. El Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley. En el evento de

- que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de la Superintendencia, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.
3. Determinar la liquidación de las cajas, fondos o entidades de seguridad o previsión social del orden nacional que presten servicios de salud que por su situación financiera deban ser liquidadas por comprobada insolvencia.
  4. Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de Junta Directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicio estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales.
  5. Facúltase al Gobierno Nacional para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la presente Ley, organice el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto Ley 0214 de 1990, en lo atinente a:
    - a. Organización estructural;
    - b. Niveles de atención médica y grados de complejidad;
    - c. Organización funcional;
    - d. Régimen que incluya normas científicas y administrativas;
    - e. Régimen de prestación de servicios de salud.
  6. Precisar las funciones del Invima y proveer su organización básica. Facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios que garanticen el adecuado funcionamiento de la entidad.
  7. Reorganizar y adecuar el Instituto Nacional de Cancerología, los sanatorios de Contratación y de Agua de Dios y la unidad administrativa especial Federico Lleras Acosta, que prestan servicios de salud para su transformación en empresas sociales de salud. Para este efecto facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios.

## **Libro III: Sistema General de Riesgos Profesionales**

### **Capítulo I: invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional**

**Artículo 249:** Accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Las pensiones de invalidez originadas en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo lo dispuesto en relación con el sistema de calificación del estado de invalidez y las pensiones de invalidez integradas a que se refieren los artículos siguientes.

**Artículo 250:** Calificación del estado de invalidez.

La calificación del estado de invalidez derivado de accidente de trabajo o enfermedad profesional se sujetará a lo dispuesto en esta Ley para la calificación de la invalidez por riesgo común.

**Artículo 251:** Pensiones de invalidez integradas.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, los seguros para amparar la invalidez por riesgo común y la invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional, podrán ser contratados de manera conjunta con una misma compañía de seguros, cuando los trabajadores y empleadores así lo decidan. En este evento, el amparo para el riesgo de invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional, deberá ser equivalente o superior, al otorgado por el seguro de accidente de trabajo y enfermedad profesional a cargo del Instituto de los Seguros Sociales o del que actualmente les aplica, en el caso de los trabajadores de la Rama Jurisdiccional.

La compañía de seguros señalará el monto de la cotización para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional a cargo del empleador, y dejará de ser obligatoria la cotización al Instituto de los Seguros Sociales por dicho concepto.

**Artículo 252:** Normas comunes.

Cuando el seguro para amparar el riesgo por accidente de trabajo o enfermedad profesional se contrate en la forma prevista en el Artículo anterior, le serán aplicables en lo pertinente las disposiciones de los seguros de invalidez por riesgo común.

**Artículo 253:** Devolución de saldos.

Cuando un afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se invalide por accidente de trabajo o enfermedad profesional, además de la pensión por invalidez que cubre la cotización a cargo del empleador, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional y en este caso no habrá lugar a bono pensional.

**Artículo 254:** Prestaciones médico asistenciales.

Los servicios de salud derivados de accidente de trabajo o enfermedad profesional, serán prestados por las entidades promotoras de salud de que trata la presente Ley, quienes repetirán contra las entidades encargadas de administrar los recursos del seguro de accidente de trabajo y enfermedad profesional a que esté afiliado el respectivo trabajador.

## **Capítulo II: pensión de sobrevivientes originada por accidentes de trabajo y enfermedad profesional**

**Artículo 255:** Accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

La pensión de sobrevivientes originada en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo que se opte por el manejo integrado de estas pensiones de conformidad con lo previsto en el Artículo 157 de esta Ley.

**Artículo 256:** Devolución de saldos por muerte causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

En caso de muerte del afiliado al Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional, no habrá lugar a bono pensional y el saldo de la cuenta individual de ahorro pensional podrá utilizarse para incrementar el valor de la pensión que se financia con la cotización del empleador, si el afiliado así lo hubiere estipulado o los beneficiarios lo acuerdan.

En caso contrario hará parte la masa sucesoral del causante. Si no hubiere causahabientes dichas sumas se destinarán al financiamiento de la garantía estatal de pensión mínima.

## **Libro IV: servicios sociales complementarios**

### **Artículo 257:** Programa y requisitos.

Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Ser colombiano;
- b. Llegar a una edad de sesenta y cinco (65) o más años;
- c. Residir durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional;
- d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social;
- e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

*Parágrafo 1º:* El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este Artículo.

*Parágrafo 2º:* Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos.

*Parágrafo 3º:* Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.

### **Artículo 258:** Objeto del programa.

El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el Artículo anterior y de conformidad con las metas que el Conpes establezca para tal programa.

El programa se financiará con los recursos del Presupuesto General de la Nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios.

*Parágrafo:* EL Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente Artículo, contemplando mecanismos

para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa.

**Artículo 259:** Pérdida de la prestación especial por vejez.

La prestación especial por vejez se pierde:

- a. Por muerte del beneficiario;
- b. Por mendicidad comprobada como actividad productiva;
- c. Por percibir una pensión o cualquier otro subsidio.

**Artículo 260:** Reconocimiento, administración y control de la prestación especial por vejez.

El reconocimiento de la prestación especial por vejez, su administración y control serán establecidos por el Gobierno Nacional.

Para efectos de la administración de la prestación especial por vejez se podrán contemplar mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, municipios y distritos.

Los municipios o distritos así como las entidades reconocidas para el efecto que presten servicios asistenciales para la tercera edad, podrán administrar la prestación de que trata el Artículo 258 de la presente Ley siempre y cuando cumplan con lo establecido en el Artículo siguiente.

**Artículo 261:** Planes locales de servicios complementarios.

Los municipios o distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para la tercera edad como parte integral del plan de desarrollo municipal o distrital.

**Artículo 262:** Servicios sociales complementarios para la tercera edad.

El Estado a través de sus autoridades y entidades, y con la participación de la comunidad y Organizaciones No Gubernamentales prestarán servicios sociales para la tercera edad conforme a lo establecido en los siguientes literales:

- a. En materia de educación, las autoridades del sector de la educación promoverán acciones sobre el reconocimiento positivo de la vejez y el envejecimiento;
- b. En materia de cultura, recreación y turismo, las entidades de cultura, recreación, deporte y turismo que reciban recursos del Estado deberán definir e implantar planes de servicios y descuentos especiales para personas de la tercera edad;
- c. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promoverá la inclusión dentro de los programas regulares de bienestar social de las entidades públicas de carácter nacional y del sector privado el componente de preparación a la jubilación.

**Artículo 263:** Autorización para el subsidio al desempleo.

Autorízase a las entidades territoriales para que creen y financien con cargo a sus propios recursos planes de subsidio al desempleo.

## **Libro V: disposiciones finales**

**Artículo 264:** Derogado por el Artículo 71 de la Ley 179 de 1994. Disposiciones presupuestales.

**Artículo 265:** Derogado por el Artículo 71 de la Ley 179 de 1994. Presupuestos de las Entidades.

**Artículo 266:** Derogado por el Artículo 71 de la Ley 179 de 1994. Componentes del gasto público social en el Presupuesto Nacional.

**Artículo 267:** Estimación del pasivo pensional y reaforo de rentas.

El Gobierno Nacional calculará antes del 31 de diciembre de 1994 el pasivo pensional con relación a sus servidores públicos y el de las entidades territoriales con sus respectivos servidores, causada a 31 de diciembre de 1993.

El costo para calcular dichos pasivos lo absorberá la Nación, para lo cual el Gobierno Nacional está autorizado para efectuar las adiciones y traslados requeridos en el Presupuesto General de la Nación.

Para atender el pago de las pensiones y de las mesadas atrasadas a cargo de la Caja Nacional de Previsión, el Presupuesto General de la Nación se adiciona en sesenta mil (60.000) millones de pesos, con recursos de crédito interno. Además, los recursos de reaforo de rentas de la Caja Nacional de Previsión, por veinte mil (20.000) millones de pesos, se incorporan a su presupuesto para el mismo fin y para el pago de servicios de salud a su cargo.

**Artículo 268:** Recursos para el pago de aportes a los municipios.

En aquellos municipios que presenten dificultades para pagar los aportes de esta Ley, el Conpes social autorizará para tal fin, que se disponga de una parte de los ingresos previstos en los numerales 2º y 16 del Artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

**Artículo 269:** Transferencia de cotizaciones.

Los dineros provenientes de las cotizaciones para el Sistema General de Seguridad Social de las entidades estatales y de los servidores públicos, podrán ser entregados a las entidades administradoras del Sistema a través de encargos fiduciarios o fiducias.

**Artículo 270:** Prelación de créditos.

Los créditos exigibles por concepto de las cotizaciones y los intereses a que hubiere lugar, tanto en el Sistema General de Pensiones como en el Sistema de Seguridad Social en Salud, pertenecen a la primera clase de que trata el Artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.

**Artículo 271:** Sanciones para el empleador.

La competencia asignada en este Artículo al Ministerio de Salud, será ejercida por la Superintendencia Nacional de Salud. El empleador, y en general cualquier persona natural o jurídica que impida o atente en cualquier forma contra el derecho del trabajador a su afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral se hará acreedor, en cada caso y por cada afiliado, a una multa impuesta por las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Ministerio de Salud

en cada caso, que no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual vigente ni exceder cincuenta (50) veces dicho salario. El valor de estas multas se destinará al Fondo de Solidaridad Pensional o a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, respectivamente. La afiliación respectiva quedará sin efecto y podrá realizarse nuevamente en forma libre y espontánea por parte del trabajador.

El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos para el control del pago de cotizaciones de los trabajadores migrantes o estacionales, con contrato a término fijo o con contrato por prestación de servicios.

**Artículo 272:** Aplicación preferencial.

El Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la presente Ley, no tendrá, en ningún caso, aplicación cuando menoscabe la libertad, la dignidad humana o los derechos de los trabajadores.

En tal sentido, los principios mínimos fundamentales consagrados en el Artículo 53 de la Constitución Política tendrán plena validez y eficacia.

**Artículo 273:** Régimen aplicable a los servidores públicos.

El Gobierno Nacional, sujetándose a los objetivos, criterios y contenido que se expresan en la presente Ley y en particular a lo establecido en los artículos 11 y 36 de la misma, podrá incorporar, respetando los derechos adquiridos, a los servidores públicos, aún a los congresistas, al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 274:** Asesoría y elección a través de las organizaciones sindicales.

Las confederaciones, las federaciones y las organizaciones sindicales de primer grado, y los empleadores, podrán asesorar a los trabajadores en las decisiones de libre escogencia que correspondan a cada uno de estos, relativas a la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral.

Las organizaciones sindicales quedan facultadas para tomar las decisiones que en principio correspondan a cada trabajador, relacionadas con la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral. En tal caso, la organización sindical decidirá por mayoría de sus trabajadores afiliados y la decisión sólo les será aplicable a los afiliados interesados que voten afirmativamente, quienes dentro de los términos de esta Ley conservan la facultad de trasladarse de un sistema a otro.

**Artículo 275:** Del Instituto de los Seguros Sociales.

El Instituto de los Seguros Sociales es una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el régimen de sus cargos será el contemplado en el Decreto Ley 1651 de 1977 y podrá realizar los contratos de que trata el numeral 5º del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

El Presidente del Instituto de los Seguros Sociales será nombrado por el Presidente de la República de terna presentada por el Consejo Directivo del Instituto.

Sin perjuicio de la facultad discrecional del Presidente de la República, el Consejo Directivo, por mayoría absoluta de votos podrá solicitarle al Presidente la remoción del Presidente del Instituto de los Seguros Sociales, por el no cumplimiento de las metas anuales de gestión previamente determinadas por el Consejo Directivo.

Así mismo, el Consejo Directivo señalará las directrices generales para elegir el personal directivo del Instituto.

*Parágrafo 1º:* Respecto de los servicios de salud que presta, actuará como una entidad promotora y prestadora de servicios de salud con jurisdicción nacional. El Consejo Directivo del Instituto determinará las tarifas que el Instituto aplicará en la venta de servicios de salud.

*Parágrafo 2º:* Para efectos tributarios el Instituto de los Seguros Sociales se regirá por lo previsto para los establecimientos públicos.

*Parágrafo 3º:* En un plazo de un año a partir de la vigencia de la presente Ley, y de acuerdo con la reglamentación que expida el consejo directivo, el Instituto garantizará la descentralización y la autonomía técnica, financiera y administrativa de las unidades de su propiedad que presten los servicios de salud.

**Artículo 276:** Venta de activos del Instituto de los Seguros Sociales.

La venta de activos del Instituto de Seguros Sociales no podrá afectar su patrimonio y tendrá como finalidad el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Seguridad Social Integral.

**Artículo 277:** Composición del Consejo Directivo del Instituto de los Seguros Sociales.

El Consejo Directivo del Instituto de los Seguros Sociales tendrá una composición tripartita, integrada por representantes del Gobierno, de los empleadores, de los cuales uno será representante de la pequeña o mediana empresa, y de los trabajadores, uno de los cuales será representante de los pensionados.

El Gobierno determinará el número de integrantes y reglamentará la forma como serán designados, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta Ley.

Este nuevo Consejo Directivo tomará la decisión definitiva, sobre el proceso de reestructuración de la planta de personal del Instituto de Seguros Sociales.

**Artículo 278:** Carácter de los subsidios.

Los subsidios de que trata esta Ley no tendrán el carácter de donación o auxilio, para los efectos del Artículo 355 de la Constitución Política.

**Artículo 279:** Excepciones.

El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable

de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.

Igualmente, el presente Régimen de Seguridad Social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del Régimen de Seguridad Social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo, en término de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el Sistema que los ampara en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol.

*Parágrafo 1º:* La empresa y los servidores de que trata el inciso anterior, quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta Ley.

Las entidades empleadoras referidas en el presente Artículo, quedan facultadas para recibir y expedir los bonos correspondientes a los períodos de vinculación o cotización a que hubiere lugar, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.

*Parágrafo 2º:* La pensión gracia para los educadores de que trata las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

*Parágrafo 3º:* Las pensiones de que tratan las leyes 126 de 1985 adicionada por la Ley 71 de 1988, continuarán vigentes en los términos y condiciones en ellas contemplados.

*Parágrafo 4º:* Adicionado por el Artículo 1º de la Ley 238 de 1995, el nuevo texto es el siguiente: Las excepciones consagradas en el presente Artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta Ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.

**Artículo 280:** Aportes a los fondos de solidaridad.

Los aportes para los fondos de solidaridad en los regímenes de salud y pensiones consagrados en los artículos 27 y 204 de esta Ley serán obligatorios en todos los casos y sin excepciones. Su obligatoriedad rige a partir del 1º de abril de 1994 en las instituciones, regímenes y con respecto también a las personas que por cualquier circunstancia gocen de excepciones totales o parciales previstas en esta Ley.

En consecuencia, a partir del 1º de abril de 1994, el aporte en salud pasará del siete por ciento (7%) al ocho por ciento (8%) y cuando se preste la cobertura familiar, el punto de cotización para solidaridad estará incluido, en todo caso, en la cotización máxima del doce por ciento (12%).

**Artículo 281:** Afiliación de trabajadores de la construcción y de las empresas de transporte público terrestre.

Inciso 1° subrogado por el Artículo 113 del Decreto 2150 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: “Conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, las licencias de construcción y de transporte público terrestre deberán suspenderse si no se acredita la afiliación de la respectiva empresa a organismos de seguridad social una vez inicien labores”.

**Artículo 282:** Subrogado por el Artículo 144 el Decreto 2150 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: “Obligación de afiliación de contratistas del Estado.

Las personas naturales que contraten con el Estado en la modalidad de prestación de servicios no están obligadas a acreditar afiliación a los sistemas de salud y pensiones previstos en esta Ley, siempre y cuando la duración de su contrato sea igual o inferior a tres (3) meses”.

**Artículo 283:** Exclusividad.

El Sistema de Seguridad Social Integral, con cargo a las cotizaciones previstas en la presente Ley, pagará exclusivamente las prestaciones consagradas en la misma.

Los recursos destinados para el pago de las prestaciones diferentes de las consagradas en la presente Ley para el sector público, se constituirán como patrimonios autónomos administrados por encargo fiduciario, cuando las reservas requeridas para dichas prestaciones, excedan las proporciones de activos que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Aquellas convenciones que hacia el futuro se llegaren a pactar en condiciones diferentes de las establecidas en la presente Ley, deberán contar con los recursos respectivos para su garantía, en la forma que lo acuerden empleadores y trabajadores.

Esta Ley no vulnera derechos adquiridos mediante convenciones colectivas del sector privado o público, sin perjuicio del derecho de denuncia que asiste a las partes.

**Artículo 284:** Aportes de los profesores de los establecimientos particulares.

Los profesores de establecimientos particulares de enseñanza cuyo contrato de trabajo se entienda celebrado por el período escolar, tendrán derecho a que el empleador efectúe los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por la totalidad del período calendario respectivo, que corresponda al período escolar para el cual se contrate.

**Artículo 285:** El Artículo 42 de la Ley 10 de 1990 quedará así: “Arbitrio rentístico de la Nación.

Declárase como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de las modalidades de juegos de suerte y azar diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes y de las rifas menores aquí previstas.

La concesión de permisos para la ejecución de rifas que no sean de carácter permanente, cuyo plan de premios no exceda de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales y se ofrezcan al público exclusivamente en el territorio del respectivo municipio o distrito, será facultad de los alcaldes municipales y distritales.

Las sumas recaudadas por concepto de permisos de explotación o impuestos generados por estas rifas se transferirán directamente al fondo local o distrital de salud.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento de estas rifas, así como su régimen tarifario”.

**Artículo 286:** Disposición de activos de las entidades públicas.

Cuando una entidad pública decida enajenar o arrendar bienes muebles o inmuebles o un establecimiento de salud o seguridad social, o entregar a cualquier título, dará condiciones preferenciales trazadas por la Junta Directiva del organismo, a las personas jurídicas conformadas por sus ex funcionarios o en las que ellos hagan parte. Adicionalmente se ofrecerán condiciones especiales de crédito y plazos que faciliten la operación.

Igualmente se podrá dar en administración la totalidad o parte de las entidades de seguridad social a las personas jurídicas previstas en el inciso anterior, en condiciones preferenciales.

Cuando se contrate la prestación de servicios de salud, en lugares en los cuales no exista la suficiente infraestructura estatal, las personas jurídicas previstas en el inciso 1° no tendrán trato preferencial con respecto a otros oferentes.

Las entidades públicas en reestructuración podrán contratar con las personas jurídicas constituidas por sus ex funcionarios o en las que éstos hagan parte, a los cuales se les haya suprimido el empleo, pagado indemnización o pagado bonificación.

A las personas previstas en este Artículo que suscriban contrato no se les exigirá el requisito de tiempo de desvinculación para efecto de las inhabilidades de Ley.

*Parágrafo transitorio:* Mientras se consolida la contratación integral, las entidades públicas prestadoras de servicios de salud, en proceso de reestructuración, que no pueden suspender la prestación de los servicios, podrán contratar con ex funcionarios de la misma entidad, aunque sean personas naturales a quienes se les haya suprimido el empleo, pagado indemnización o pagado bonificación.

También podrán contratar con personas jurídicas conformadas por funcionarios de la misma entidad a quienes se les suprimirá el empleo y se hayan constituido como personas jurídicas para tal fin.

A las personas previstas en este Artículo que suscriban contratos no se les exigirá el requisito de tiempo de desvinculación para efectos de las inhabilidades de Ley.

**Artículo 287:** Actividades propias de los intermediarios en las entidades de seguridad social.

Las entidades de seguridad social, las entidades promotoras de salud y las sociedades administradoras de fondos de cesantía y/o de pensiones podrán realizar las actividades de promoción y ventas, la administración de la relación con sus afiliados, el recaudo, pago y transferencia de los recursos por intermedio de instituciones financieras, intermediarios de seguros u otras entidades, con el fin de ejecutar, las actividades propias de los servicios que ofrezcan.

El Gobierno reglamentará la actividad de estos intermediarios, regulando su organización, actividades, responsabilidades, vigilancia y sanciones a que estarán sujetos.

**Artículo 288:** Aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Ley y en leyes anteriores.

Todo trabajador privado u oficial, funcionario público, empleado público y servidor público tiene derecho a la vigencia de la presente Ley le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en leyes anteriores sobre la misma materia, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta Ley.

**Artículo 289:** Vigencia y derogatorias.

La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, salvaguarda los derechos adquiridos y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Artículo 2º de la Ley 4 de 1966, el Artículo 5º de la Ley 33 de 1985, el Parágrafo del Artículo 7º de la Ley 71 de 1988, los artículos 260, 68, 270, 271 y 272 del Código de Sustantivo del Trabajo y demás normas que los modifiquen o adicionen.

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

**Ley 411 de 1997**  
**(por medio de la cual se aprueba**  
**el “Convenio No. 151 sobre la protección**  
**del derecho de sindicación y los procedimientos para**  
**determinar las condiciones de empleo**  
**en la Administración Pública”, adoptado en la 64ª**  
**Reunión de la Conferencia General de la Organización**  
**Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978)**

**Decreta:**

Visto el texto del “Convenio No. 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública”, adoptado en la 64ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

**CONVENIO NO. 151**

**Convenio sobre la protección del derecho de sindicación**  
**y los procedimientos para determinar las condiciones**  
**de empleo en la Administración Pública.**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y

congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1978 en su sexagésima cuarta reunión; recordando las disposiciones del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y del Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971; recordando que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa; tomando nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos; observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados miembro y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo); teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio; después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la presente reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un Convenio Internacional, adopta, con fecha veintisiete (27) de junio de mil novecientos setenta y ocho (1978), el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, 1978:

## **Parte I: campo de aplicación y definiciones**

### **Artículo 1º:**

1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la Administración Pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros Convenios Internacionales del Trabajo.
2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan

cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar así mismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las Fuerzas Armadas y a la Policía.

**Artículo 2º:** A los efectos del presente Convenio, la expresión “empleado público” designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio, de conformidad con su Artículo 1º.

**Artículo 3º:** A los efectos del presente Convenio, la expresión “organización de empleados públicos” designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

## **Parte II: protección del derecho de sindicación**

**Artículo 4º:**

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
  - a. Sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;
  - b. Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

**Artículo 5º:**

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.
2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.
3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este Artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

## **Parte III: facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos**

**Artículo 6º:**

1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.
2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.

3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán, de acuerdo con los métodos mencionados en el Artículo 7º del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

#### **Parte IV: procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo**

**Artículo 7º:** Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

#### **Parte V: solución de conflictos**

**Artículo 8º:** La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

#### **Parte VI: derechos civiles y políticos**

**Artículo 9º:** Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

#### **Parte VII: disposiciones finales**

**Artículo 10º:** Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

**Artículo 11:**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce (12) meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos (2) miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce (12) meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

**Artículo 12:**

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez (10) años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director Gene-

ral de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un (1) año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez (10) años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este Artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez (10) años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez (10) años, en las condiciones previstas en este Artículo.

**Artículo 13:**

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la Organización.
2. Al notificar a los miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

**Artículo 14:** El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

**Artículo 15:** Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

**Artículo 16:**

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo Convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo Convenio contenga disposiciones en contrario:
  - a. La ratificación, por un miembro, del nuevo Convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el Artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
  - b. A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo Convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.
2. Este convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el Convenio revisor.

**Artículo 17:** Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

El suscrito Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores

HACE CONSTAR:

Que la presente reproducción es fiel copia tomada de la copia certificada del “Convenio No. 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública”, adoptado en la 64ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de julio de mil novecientos noventa y seis (1996).

El Jefe Oficina Jurídica, HÉCTOR ADOLFO SINTURA VARELA.  
RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO PRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA  
Santa Fe de Bogotá, D. C.

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable  
Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

El Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las Funciones del Despacho del señor Ministro, (Fdo.) CAMILO REYES RODRÍGUEZ.

**Decreta:**

**Artículo 1º:** Apruébase el “Convenio No. 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública”, adoptado en la 64ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978.

**Artículo 2º:** De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1º de la Ley 7 de 1944, el “Convenio No. 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública”, adoptado en la 64ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, que por el Artículo 1º de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

**Artículo 3º:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

ERNESTO SAMPER PIZANO

**Ley 524 de 1999**  
**(por medio de la cual se aprueba**  
**el “Convenio No. 154 sobre el Fomento**  
**de la Negociación Colectiva”, adoptado en la 67<sup>a</sup>**  
**Reunión de la Conferencia General de la Organización**  
**Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981)**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA:**

Visto el texto del “Convenio No. 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva”, adoptado en la 67<sup>a</sup> Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981, que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

**CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**  
**CONVENIO NO. 154**

Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 1981, en su 67<sup>a</sup> Reunión; reafirmando el pasaje de la Declaración de Filadelfia que reconoce “la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”, y tomando nota de que este principio es “plenamente aplicable a todos los pueblos”; teniendo en cuenta la importancia capital de las normas internacionales contenidas en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; en la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951; en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951; en el Convenio y la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, y en el Convenio y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978; considerando que se deberían hacer mayores esfuerzos para realizar los objetivos de dichas normas y especialmente los principios generales enunciados en el Artículo 4<sup>o</sup> del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y en el Párrafo 1<sup>o</sup> de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951; considerando, por consiguiente, que estas normas deberían completarse con medidas apropiadas fundadas en dichas normas y destinadas a fomentar la negociación colectiva libre y voluntaria; después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al fomento de la negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un Convenio Internacional, adopta, con fecha 19 de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981), el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981:

## Parte I: campo de aplicación y definiciones

### Artículo 1°:

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.
2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las Fuerzas Armadas y a la Policía.
3. En lo que se refiere a la Administración Pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

**Artículo 2°:** A los efectos del presente Convenio, la expresión “negociación colectiva” comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a. Fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b. Regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c. Regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

### Artículo 3°:

1. Cuando la Ley o la práctica nacionales reconozcan la existencia de representantes de trabajadores que respondan a la definición del apartado b del Artículo 3° del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971, la Ley o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto la expresión “negociación colectiva” se extiende igualmente, a los fines del presente Convenio, a las negociaciones con dichos representantes.
2. Cuando en virtud del párrafo 1° de este Artículo la expresión “negociación colectiva” incluya igualmente las negociaciones con los representantes de los trabajadores a que se refiere dicho párrafo, deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas.

## Parte II: métodos de aplicación

**Artículo 4°:** En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

## Parte III: fomento de la Negociación Colectiva

### Artículo 5°:

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.
2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1° de este Artículo deberán tener por objeto que:

- a. La negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b. La negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a, b y c del Artículo 2º del presente Convenio;
- c. Sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d. La negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e. Los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

**Artículo 6º:** Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

**Artículo 7º:** Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

**Artículo 8º:** Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

#### **Parte IV: disposiciones finales**

**Artículo 9º:** El presente Convenio no revisa ningún Convenio ni ninguna Recomendación Internacional del Trabajo existentes.

**Artículo 10º:** Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

**Artículo 11:**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce (12) meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce (12) meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

**Artículo 12:**

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez (10) años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un (1) año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y, que, en el plazo de un (1) año después de la expiración del período de diez (10) años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este Artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez (10) años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez (10) años, en las condiciones previstas en este Artículo.

**Artículo 13:**

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el Registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la Organización.
2. Al notificar a los miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

**Artículo 14:** El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

**Artículo 15:** Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

**Artículo 16:**

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo Convenio contenga disposiciones en contrario:
  - a. La ratificación, por un miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el Artículo 12, siempre que el nuevo Convenio revisor haya entrado en vigor;
  - b. A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo Convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros;
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el Convenio revisor.

**Artículo 17:** Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

El suscrito Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores

**HACE CONSTAR:**

Que el presente es fiel fotocopia de la copia certificada del “Convenio No. 154 sobre el fomento de la negociación colectiva”, adoptado en la 67ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981, documento que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Santa Fe de Bogotá D. C., a los diez (10) días del mes de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

El Jefe Oficina Jurídica, HÉCTOR ADOLFO SINTURA VARELA  
RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO PRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 3 de julio de 1997

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable  
Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

(Fdo.) MARÍA EMMA MEJÍA VÉLEZ,  
la Ministra de Relaciones Exteriores

**Decreta:**

**Artículo 1º:** Apruébase el “Convenio No. 154 sobre el fomento de la negociación colectiva”, adoptado en la 67ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981.

**Artículo 2º:** De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1º de la Ley 7 de 1944, el “Convenio No. 154 sobre el fomento de la negociación colectiva” adoptado en la 67ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981, que por el Artículo 1º esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**Artículo 3º:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

**Ley 789 de 2002**  
**(por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar**  
**la protección social y se modifican algunos artículos del Código**  
**Sustantivo de Trabajo)**

**Capítulo I: definición del sistema de protección social**

**Artículo 1º:** Sistema de protección social.

El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los

colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.

El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.

En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos.

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

**Creación del Fondo de Protección Social.**

Créase el Fondo de Protección Social, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la entidad que haga sus veces, cuyo objeto será la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz.

El Fondo de Protección Social tendrá las siguientes fuentes de financiación:

1. Los aportes que se asignen del Presupuesto Nacional.
2. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes, programas y proyectos de protección social.
3. Las donaciones que reciba.
4. Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos.
5. Los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y, en general, todos los demás recursos que reciba a cualquier título.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y la destinación de los recursos del Fondo de Protección Social. La contratación con los recursos del Fondo deberá regirse por las reglas que regulan la contratación en el derecho privado.

## **Capítulo II: Régimen de Subsidio al Empleo**

**Artículo 2º:** Subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa.

Como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes, definirá la aplicación de este programa teniendo en cuenta los ciclos económicos, y señalará las regiones y los

sectores a los cuales se deberá otorgar este subsidio, así como los requisitos que deben cumplir las pequeñas y medianas empresas que estén pagando todos los aportes a seguridad social de sus trabajadores y los trabajadores adicionales para acceder al programa, incluyendo el porcentaje de estos que la empresa contrate amparados por el subsidio, los instrumentos de reintegro de los recursos cuando no se cumplan los requisitos para acceder al subsidio, y la duración del mismo, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles y los asignados en la Ley 715 de 2001 para estos efectos.

En ningún caso el otorgamiento de este subsidio generará responsabilidad a cargo del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y aportes, los cuales en todo caso son responsabilidad de los respectivos empleadores.

*Parágrafo:* Tendrán prioridad en la asignación de los recursos las zonas rurales, en especial aquellas que presentan problemas de desplazamiento y conflicto campesino.

### **Artículo 3º:** Régimen del subsidio familiar en dinero.

Tienen derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores cuya remuneración mensual, fija o variable no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre y cuando laboren al menos noventa y seis (96) horas al mes; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero(a), no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando el trabajador preste sus servicios a más de un empleador, se tendrá en cuenta para efectos del cómputo anterior el tiempo laborado para todos ellos y lo pagará la Caja de Compensación Familiar a la que está afiliado el empleador de quien el trabajador reciba mayor remuneración mensual. Si las remuneraciones fueren iguales, el trabajador tendrá la opción de escoger la caja de compensación. En todo caso el trabajador no podrá recibir doble subsidio.

El trabajador beneficiario tendrá derecho a recibir el subsidio familiar en dinero durante el período de vacaciones anuales y en los días de descanso o permiso remunerado de Ley, convencionales o contractuales; períodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

*Parágrafo 1º:* Darán derecho al subsidio familiar en dinero las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios que a continuación se enumeran:

1. Los hijos que no sobrepasen la edad de dieciocho (18) años, legítimos, naturales, adoptivos y los hijastros. Después de los doce (12) años se deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado.
2. Los hermanos que no sobrepasen la edad de dieciocho (18) años, huérfanos de padres, que convivan y dependan económicamente del trabajador y que cumplan con el certificado de escolaridad del numeral 1º.
3. Los padres del trabajador beneficiario mayores de sesenta (60) años, siempre y cuando ninguno de los dos reciba salario, renta o pensión alguna. No podrán cobrar simultáneamente este subsidio más de uno de los hijos trabajadores y que dependan económicamente del trabajador.

4. Los padres, los hermanos huérfanos de padres y los hijos, que sean inválidos o de capacidad física disminuida que les impida trabajar, causarán doble cuota de subsidio familiar, sin limitación en razón de su edad. El trabajador beneficiario deberá demostrar que las personas se encuentran a su cargo y conviven con él.
5. En caso de muerte de una persona a cargo por la cual el trabajador estuviere recibiendo subsidio familiar, se pagará un subsidio extraordinario por el mes en que este ocurra, equivalente a doce (12) mensualidades del subsidio en dinero que viniere recibiendo por el fallecido.
6. En caso de muerte de un trabajador beneficiario, la caja de compensación familiar continuará pagando durante doce (12) meses el monto del subsidio por personas a cargo, a la persona que acredite haberse responsabilizado de la guarda, sostenimiento o cuidado de ellos. El empleador dará aviso inmediato de la muerte de un trabajador afiliado a la caja de compensación.
7. Podrán cobrar simultáneamente el subsidio familiar por los mismos hijos el padre y la madre, cuyas remuneraciones sumadas no excedan de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*Parágrafo 2º:* Tendrán derecho a subsidio familiar en especie y servicios para todos los demás servicios sociales los trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable, no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y tendrán derecho a estos subsidios las personas a cargo enunciadas en el Parágrafo 1º del presente Artículo, incluyendo el (la) cónyuge y el trabajador.

En el caso del Parágrafo 1º, los consejos directivos de las cajas de compensación familiar fijarán las tarifas y montos subsidiados que deberán ser inversamente proporcionales al salario devengado.

#### **Artículo 4º:** Cuota monetaria.

A partir del 1º de julio de 2003, el subsidio familiar en dinero que las cajas de compensación familiar deben pagar, a los trabajadores que la Ley considera beneficiarios, será cancelado, en función de cada una de las personas a cargo que dan derecho a percibirlo, con una suma mensual, la cual se denominará, para los efectos de la presente Ley, cuota monetaria.

*Parágrafo 1º:* Para los efectos de la presente Ley se entiende por personas a cargo aquellas que dan derecho al trabajador beneficiario a recibir subsidio en dinero, siempre que se haya pagado durante el respectivo ejercicio.

*Parágrafo 2º:* Con el fin de garantizar el régimen de transparencia y propiciar las condiciones apropiadas para el desarrollo de lo dispuesto en la presente Ley en relación con el diseño y estructuración de la cuota monetaria, en aquellas regiones, departamentos o ciudades en donde existan cuotas monetarias ordinarias diferenciales, a partir de la vigencia de esta Ley y hasta el 30 de junio de 2003, queda prohibido darles curso a las nuevas solicitudes de desafiliación de cualquier empleador de la caja en que actualmente se encuentre afiliado, para afiliarse a otra caja. Si se llegare a dar, tal afiliación será nula, no surtirá efectos y deberá regresar el empleador a la caja donde se

encontraba afiliado. Se excepcionan aquellas cajas cuya creación sea inferior a dos (2) años contados hacia atrás de la vigencia de la presente Ley.

La Superintendencia del Subsidio Familiar velará por el cumplimiento de esta norma. La Superintendencia de Subsidio Familiar declarará antes del 15 de enero de 2003 las entidades territoriales, en donde quedará congelado por seis (6) meses el traslado de empresas entre cajas de compensación, previa verificación de que existían diferencias en las cuotas monetarias ordinarias que se aplicaban a 31 de diciembre del año 2002 en las cajas de compensación creadas en la respectiva entidad territorial y regidas por la Ley 21 de 1982.

Durante del período de congelación las cajas podrán, con sujeción a la lealtad, competencia y las normas establecidas, mercadear y publicitar su portafolio de servicios.

*Parágrafo 3º:* Para acortar las diferencias entre cuotas de cajas localizadas en un mismo departamento o ciudad, la Superintendencia tendrá facultades para limitar o disminuir la cuota monetaria de las cajas con cuotas más altas y los excedentes frente al porcentaje obligatorio del cincuenta y cinco por ciento (55%) se destinarán a programas de inversión social de la misma caja.

**Artículo 5º:** Cálculo de la cuota monetaria.

Se conceden precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, expida las normas frente a los términos y condiciones a que debe sujetarse la cuota monetaria en el Sistema de Compensación Familiar, así como su régimen de organización, funcionamiento y tiempo de implantación, con sujeción a estudio técnico y a los siguientes principios:

**Sana competencia.** La cuota monetaria debe buscar una sana competencia en el mercado, con objeto de evitar un exceso en el otorgamiento de subsidios en dinero, como instrumento prioritario en el proceso de afiliación ajustando al sistema en un sano equilibrio entre servicios y recursos otorgados directamente en dinero a los beneficiarios.

**Solidaridad.** Es la práctica de la mutua colaboración y apoyo entre las diferentes cajas de compensación familiar, lo cual se concreta en la prohibición de establecer transferencias de recursos por parte de las cajas de compensación con ingresos y/o cuocientes inferiores al promedio a favor de las cajas de compensación con ingresos y/o cuocientes superiores al promedio para pago de subsidio en dinero o cualquier otro concepto. Para realizar este principio, se podrán establecer cuotas regionales, departamentales, mínimos, máximos o cualquier otro mecanismo que se considere procedente con este principio.

**Equidad.** Se concreta como mecanismo de redistribución y compensación regional o departamental, que se desarrolla en la prohibición de obligar a cajas ubicadas en regiones de menor desarrollo socioeconómico a girar recursos por cualquier concepto a cajas que se encuentren operando en regiones con mayores índices de desarrollo socioeconómico, sin perjuicio de establecer, respetando el anterior parámetro,

transferencias financieras entre cajas para lograr cuota monetaria equitativa al interior de cada departamento o región, dentro de los principios descritos en el presente Artículo. Se concreta igualmente, en la necesidad de evaluar el total de los ingresos disponibles de la caja, cuando se examinen o determinen transferencias a otras cajas. Para efecto de la evaluación de las transferencias, se deberá examinar la capacidad de apalancamiento de la caja en sus propias fuentes de recursos para financiar la cuota monetaria, conforme al monto de los subsidios que hubieren otorgado.

**Gradualidad.** Los procesos de cambio o ajuste de la cuota monetaria deberán implantarse en forma progresiva, evitando un deterioro relevante en las condiciones de los trabajadores tanto en forma directa como indirecta con relación a los demás servicios que les corresponde prestar a las cajas.

**Integralidad.** La cuota monetaria debe ser analizada en relación directa con las demás modalidades del subsidio en servicios y especie.

**Solidaridad de la ciudad con el campo.** Las cajas de compensación pagarán como subsidio al trabajador del sector agropecuario un quince por ciento (15%) sobre lo que paguen al trabajador urbano, para lo cual se podrán establecer mecanismos de gradualidad no superior a dos (2) años.

*Parágrafo transitorio:* Para efecto del ejercicio de las facultades extraordinarias, se deberá emitir, dentro de los tres (3) meses siguientes a la presente Ley, concepto técnico por una comisión accidental que será integrada por un representante de Asocajas, un representante de Fedecajas, un representante de las cajas no agremiadas, dos representantes por cada una de las Comisiones VII de Senado y Cámara, el Superintendente del Subsidio Familiar o su delegado, el Ministro de Trabajo o su delegado y un representante de las centrales obreras que será designado por ellas mismas. Este concepto técnico será considerado por el Gobierno como instrumento fundamental de apoyo en el ejercicio de sus facultades. La comisión establecida en la presente Ley velará por la plena realización de los principios mencionados en las fórmulas y regulación que proyecten como apoyo al Gobierno.

**Artículo 6°:** Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo.

Las cajas de compensación familiar administrarán en forma individual y directa o asociada con otra u otras cajas un fondo para apoyar al empleo y para la protección al desempleado conforme los artículos 7°, 10° y 11 de la presente Ley. El Gobierno determinará la forma en que se administrarán estos recursos cuando no puedan ser gestionados directamente por la caja de compensación familiar.

Las cajas apropiarán de los recursos del fondo, por cada beneficiario de los programas de subsidio de que trata la presente Ley, un monto *per capita* que será definido en enero de cada año por la Superintendencia del Subsidio, de acuerdo con los beneficios que se deben otorgar, en concordancia con la presente Ley. Las apropiaciones del monto *per capita* se realizarán en la medida en que se produzcan las solicitudes de subsidios hasta agotar los recursos propios de cada caja. No obstante, para garantizar la solidaridad y el equilibrio ante la diferente situación de desempleo

y recursos disponibles entre las distintas cajas del país, mínimo semestralmente la Superintendencia realizará cortes contables y ordenará el traslado de recursos entre cajas, de acuerdo con el monto *per capita* requeridas para los desempleados pendientes en unas cajas, en estricto orden de solicitud, y los recursos sobrantes en otras. Igual procedimiento se aplicará para el apoyo a los desempleados sin vinculación anterior a las cajas de compensación de acuerdo con el porcentaje previsto para tal efecto en esta Ley.

Son fuentes de recursos del fondo las siguientes:

- a. La suma que resulte de aplicar el porcentaje del cincuenta y cinco por ciento (55%) que en el año 2002 se aplicó a las personas a cargo que sobrepasaban los dieciocho (18) años de edad. Este porcentaje se descontará todos los años del cincuenta y cinco por ciento (55%) obligatorio para el subsidio en dinero como fuente mencionada de recursos del fondo;
- b. El porcentaje no ejecutado que le corresponde del cuatro por ciento (4%) de los ingresos de las cajas al sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el período anual siguiente;
- c. El porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las cajas de compensación familiar, conforme la presente Ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 los gastos serán de máximo nueve por ciento (9%) y a partir del 2004 será máximo del ocho por ciento (8%);
- d. El uno por ciento (1%) del cien por ciento (100%) de los recaudos para los subsidios familiar de las cajas con cuocientes inferiores al ochenta por ciento (80%) del cuociente nacional; el dos por ciento (2%) de los recaudos de las cajas con cuocientes entre el ochenta por ciento (80%) y el cien por ciento (100%) del cuociente nacional; y el tres por ciento (3%) de los recaudos de las cajas con cuocientes superiores al cien por ciento (100%) del cuociente nacional. Estos recursos serán apropiados con cargo al componente de vivienda del FOVIS de cada caja, de que trata el numeral 7° del Artículo 16 de esta Ley;
- e. Los rendimientos financieros del Fondo.

*Parágrafo 1°:* De estos recursos se destinará hasta el cinco por ciento (5%) para absorber los costos de administración del fondo.

*Parágrafo 2°:* Las cajas de compensación que participen en una entidad de crédito vigilada por la Superintendencia Bancaria como accionistas, conforme la presente Ley, deberán destinar los recursos previstos en este fondo para el microcrédito, como recursos de capital de dichas instituciones para su operación.

**Artículo 7°:** Programas de microcrédito.

Con cargo al treinta y cinco por ciento (35%) de los recursos que administren las cajas del Fondo de que trata el Artículo anterior, conforme la regulación prevista para el fondo para apoyo al empleo y protección al desempleado, estas instituciones deberán realizar operaciones de crédito para la microempresa y la pequeña y mediana empresa, con objeto de promover la creación de empleo adicional.

Las cajas otorgarán un beneficio a una parte del crédito que será no reembolsable, el cual equivaldrá al cien por ciento (100%) de las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por un período de contratación equivalente a cuatro (4) meses, siempre que el empleador demuestre que mantiene la relación laboral durante un período adicional igual al del subsidio.

*Parágrafo 1º:* Para ser beneficiario del crédito las empresas solicitantes deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a. Que la empresa no tenga deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y cajas de compensación familiar. Será condición para mantener el beneficio otorgado el que el empleador atienda sus obligaciones en materia de aportes parafiscales, conforme las disposiciones legales, sin perjuicio de los regímenes de excepción previstos en la presente Ley; y
- b. Que los trabajadores adicionales sean jefes cabeza de hogar que hubieren estado vinculados a las cajas dentro del año inmediatamente anterior o queden desempleados y que se trate de empresas vinculadas a las cajas. Los trabajadores adicionales no podrán devengar más de tres (3) salarios mínimos legales vigentes;
- c. No tener en forma simultánea el beneficio previsto para el subsidio al empleo de que trata el Artículo 2º de la presente Ley.

### Capítulo III: régimen de protección al desempleado

#### Artículo 8º: Subsidio al desempleo.

Como mecanismo de intervención para eventos críticos que presenten los ciclos económicos, créase el subsidio temporal al desempleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual se otorgará en las épocas que señale el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, y las condiciones que deben tenerse para acceder y conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, así como lo referente a los convenios de cooperación o interadministrativos necesarios para la ejecución del programa.

*Parágrafo:* Para efectos del subsidio al empleo de que trata el Artículo 2º y del subsidio al desempleo de que trata el Artículo 8º de la presente Ley, créase el Fondo de Subsidio al Empleo y al Desempleo como una cuenta especial adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin personería jurídica, cuyos recursos serán administrados mediante fiducia pública.

#### Artículo 9º: Servicios para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar.

Con cargo a los recursos propios de las cajas, los desempleados con vinculación anterior a estas entidades, tendrán derecho a los programas de educación, capacitación,

recreación y turismo social, en las mismas condiciones que tenía como afiliado al momento de su retiro, durante un (1) año a partir de su acreditación como desempleado y en la última caja en la que estuvo afiliado.

*Parágrafo 1º:* Las personas a cargo o beneficiarios gozarán también de estos derechos por el mismo tiempo.

*Parágrafo 2º:* Los trabajadores que hubieren acreditado veinticinco (25) o más años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y se encuentren pensionados tendrán derecho a los programas de capacitación, recreación y turismo social a las tarifas más bajas de cada caja de compensación.

*Parágrafo 3º:* Los trabajadores que perdieron su trabajo antes de la vigencia de la presente Ley podrán acceder a los programas del presente Artículo siempre y cuando su desvinculación haya sido dentro del último año.

**Artículo 10º:** Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar.

Los jefes cabeza de hogar que se encuentren en situación de desempleo luego de haber estado vinculados al sistema de cajas de compensación familiar no menos de un (1) año dentro de los tres (3) años anteriores a la solicitud de apoyo, tendrán derecho con cargo a los recursos del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo de que trata el Artículo 6º de la presente Ley a los siguientes beneficios, por una sola vez y hasta que se agoten los recursos del fondo. La reglamentación establecerá los plazos y condiciones a partir de los cuales se reconocerá este subsidio:

- a. Un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se dividirá y otorgará en seis (6) cuotas mensuales iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, y/o bonos alimenticios y/o educación, según la elección que haga el beneficiario. Para efectos de esta obligación las cajas destinarán un máximo del treinta por ciento (30%) de los recursos que les corresponde administrar con cargo al fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo;
- b. Capacitación para el proceso de inserción laboral. Para efectos de esta obligación las cajas destinarán un máximo del veinticinco por ciento (25%) de los recursos que les corresponde administrar con cargo al fondo para el fomento al empleo y protección al desempleo.

**Artículo 11:** Régimen de apoyo para desempleados sin vinculación anterior a cajas de compensación familiar.

Con cargo al cinco por ciento (5%) del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo de que trata el Artículo 6º de la presente Ley, las cajas establecerán un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las cajas de compensación familiar, que se concretará en un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se otorgará en seis (6) cuotas mensuales iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, o bonos alimenticios o educación, según la elección que haga

el beneficiario. Tendrán prioridad frente a las cajas de compensación familiar, los artistas, escritores y deportistas afiliados a las correspondientes asociaciones o quienes acrediten esta condición en los términos en que se defina por el Gobierno Nacional. Para acceder a esta prestación, se deberá acreditar falta de capacidad de pago, conforme términos y condiciones que disponga el reglamento en materia de organización y funcionamiento de este beneficio.

**Artículo 12:** Capacitación para inserción laboral.

De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar el veinticinco por ciento (25%) de los recursos que recibe por concepto de los aportes de que trata el numeral 2º del Artículo 11 y el numeral 2º del Artículo 12 de la Ley 21 de 1982, para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir y operar el sistema nacional de registro laboral de que trata el Artículo 42 de la presente Ley, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un cero y un décimos por ciento (0,1%) del recaudo parafiscal mientras sea necesario.

**Capítulo IV: régimen especial de aportes para  
la promoción del empleo**

**Artículo 13:** Régimen especial de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y a las cajas de compensación familiar.

Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes características o condiciones, siempre que éstos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privadas de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.
2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.
3. Reinsertados de grupos al margen de la Ley, debidamente certificados por la entidad competente.
4. Personas entre los dieciséis (16) y los veinticinco (25) años y trabajadores mayores de cincuenta (50) años.
5. Jefes cabeza de hogar según la definición de que trata la presente Ley.

*Parágrafo 1º:* Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición deberán acreditar las siguientes condiciones:

- a. El valor de los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación al momento y durante toda la ejecución del contrato debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el DANE.
- b. Se entiende como período de contratación el promedio de los últimos doce (12) meses causados anteriores a la contratación.
- c. Que no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y cajas de compensación familiar.

*Parágrafo 2º:* El valor de los aportes exentos no podrá representar más del diez por ciento (10%) de los aportes que la empresa deba realizar en forma ordinaria con relación a cada uno de los aportes parafiscales objeto de exención temporal. Empresas entre cinco (5) y diez (10) trabajadores tendrán derecho a la exención de aportes por un trabajador adicional.

*Parágrafo 3º:* El Gobierno podrá definir períodos de permanencia adicional de los trabajadores beneficiarios de la exención, conforme la duración del beneficio a favor del empleador. En los períodos adicionales, conforme las reglas que el Gobierno defina para su aplicación, habrá lugar al pago pleno de aportes.

*Parágrafo 4º:* La exención prevista en este Artículo se aplicará siempre que la tasa de desempleo certificada por el DANE sea superior al doce por ciento (12%) mientras persista la situación en la respectiva región en la que opere el sistema de cajas y máximo tendrá una vigencia de cuatro (4) años contados a partir de la fecha en que entre a regir la presente Ley.

*Parágrafo 5º:* Para efecto de la presente Ley se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una caja de compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una EPS, ni a una caja de compensación, ni como cotizante ni como beneficiario.

Esta condición deberá ser declarada bajo juramento por el jefe cabeza de hogar ante la empresa que lo contrate y que solicite cualquiera de los subsidios de que trata la presente Ley, en formulario que al efecto deberá expedir el Gobierno.

*Parágrafo 6º:* Para los propósitos de este Artículo, se consideran trabajadores adicionales aquellos que sobrepasen la suma de los contratados directamente y registrados de acuerdo con el promedio del año 2002 en las cajas de compensación familiar más los contratados indirectamente o en misión, a través de empresas temporales, cooperativas, empresas de vigilancia o similares. Para tal efecto, estas empresas intermediarias reportarán a las cajas de compensación el número de trabajadores que tenían en misión para cada empleador en el año 2002.

**Artículo 14:** Régimen especial de aportes para estudiantes.

Los estudiantes menores de veinticinco (25) años y mayores de dieciséis (16) años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro (4) horas, que a su vez trabajen en jornadas

hasta de cuatro (4) horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro (24) horas semanales, sin exceder la jornada diaria de seis (6) horas, se regirán por las siguientes normas:

- a. Estarán excluidos de los aportes al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar, siempre que no representen más del diez por ciento (10%) del valor de la nómina de la respectiva empresa;
- b. Sus empleadores deberán efectuar los aportes para pensiones, salud y riesgos profesionales, en las proporciones y porcentajes establecidos en las leyes que rigen el Sistema de Seguridad Social, y su base de cotización será como mínimo un salario mínimo mensual legal vigente.

**Artículo 15:** Régimen de contribuciones al Sistema de Salud para trabajadores independientes.

Será facultad del Gobierno Nacional diseñar un régimen de estímulos para los trabajadores independientes, con objeto de promover su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, respetando el principio de equilibrio financiero entre los beneficios concedidos y los recursos recaudados y las normas constitucionales en materia de derechos fundamentales, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre control a la evasión.

#### **Capítulo V: régimen de organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar**

**Artículo 16:** Funciones de las cajas de compensación.

El Artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adiciona, con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras cajas de compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.
2. Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias.

Las cajas de compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo conforme las disposiciones legales vigentes, individual o conjuntamente, continuarán facultadas para el efecto, en forma individual y/o conjunta, de manera opcional para la caja.

Las cajas de compensación familiar que no administren directamente los recursos del Régimen Subsidiado de que trata el Artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las siguientes prioridades:

- a. Para las cajas que dentro del mismo departamento administren recursos del Régimen Subsidiado en los términos de la Ley 100 de 1993;

b. Al Fondo de Solidaridad y Garantías.

Las cajas de compensación que realicen actividades de mercadeo social en forma directa, sin perjuicio de los convenios de concesiones, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de vigencia de la presente Ley, salvo lo previsto en el numeral décimo de este mismo Artículo.

3. Participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento comercial y organizaciones no gubernamentales cuya actividad principal de la respectiva institución sea la operación de microcrédito, conforme las normas del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás normas especiales conforme la clase de entidad.

Cuando se trate de compra de acciones del Estado, las cajas de compensación se entienden incluidas dentro del sector solidario.

El Gobierno reglamentará los principios básicos que orientarán la actividad del microcrédito para esta clase de establecimientos, sin perjuicio de las funciones de la Superintendencia Bancaria en la materia.

Las cajas cuando se trate de préstamos para la adquisición de vivienda podrán invertir, participar o asociarse para la creación de sociedades diferentes de establecimiento de crédito, cuando quiera que tales entidades adquieran el permiso de la Superintendencia Bancaria para la realización de operaciones hipotecarias de mutuo.

Con el propósito de estimular el ahorro y desarrollar sus objetivos sociales, las cajas de compensación familiar podrán constituir y participar en asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, instituciones financieras de naturaleza cooperativa, cooperativas financieras o cooperativas de ahorro y crédito, con aportes voluntarios de los trabajadores afiliados y concederles préstamos para los mismos fines.

4. Podrán asociarse, invertir o constituir personas jurídicas para la realización de cualquier actividad, que desarrolle su objeto social, en las cuales también podrán vincularse los trabajadores afiliados.
5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de cero (0) a seis (6) años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente Ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.
6. Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de cero (0) a seis (6) años a que se refiere el numeral anterior, propiedad de entidades territoriales públicas o privadas. En la destinación de estos recursos las cajas podrán atender niños cuyas familias no estén afiliadas a la caja respectiva.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definirá de manera general los estándares de calidad que deberá cumplir la infraestructura de los jardines sociales para la atención integral de niños o niñas para que la entidad pueda ser habilitada.

Cuando se trate de jardines de propiedad de entes territoriales, la forma de contratación de cada programa de estos jardines será definida mediante convenio tripartito entre la respectiva caja de compensación familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el ejecutivo del ente territorial.

7. Mantener, para el Fondo de Vivienda de Interés Social, hasta el 31 de diciembre de 2006, los mismos porcentajes definidos para el año de 2002 por la Superintendencia de Subsidio Familiar, con base en la Ley 633 del año 2000 de acuerdo con el cálculo de cociente establecido en la Ley 49 de 1990. Descontados los porcentajes uno por ciento (1%), dos por ciento (2%) y tres por ciento (3%) previsto en el literal d del Artículo 6° de la presente Ley para el fomento del empleo.
8. Créase el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y jornada escolar complementaria. Como recursos de este fondo las cajas destinarán el porcentaje máximo que les autoriza para este fin la Ley 633 de 2000 y mantendrán para gastos de administración el mismo porcentaje previsto en dicha norma para Fovis.
9. Desarrollar una base de datos histórica en la cual lleve un registro de los trabajadores que han sido beneficiarios de todos y cada uno de los programas que debe desarrollar la caja en los términos y condiciones que para el efecto determine la Superintendencia del Subsidio.
10. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las cajas de compensación, conforme la presente Ley, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.
11. Administrar directamente o a través de convenios o alianzas estratégicas el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa y la microempresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente Ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos y conforme lo previsto en la presente Ley y sin perjuicio de lo establecido en el numeral 3° de este Artículo. Dichas actividades estarán sujetas al régimen impositivo general sobre el impuesto a la renta.
12. Realizar actividades de mercadeo, incluyendo la administración de farmacias. Las cajas que realicen actividades diferentes en materia de mercadeo social lo podrán realizar siempre que acrediten para el efecto independencia contable, financiera y operativa, sin que puedan comprometer con su operación la expansión o mantenimiento los recursos provenientes de los aportes parafiscales o de cualquier otra unidad o negocio de la caja de compensación familiar.

13. El Gobierno Nacional determinará los eventos en que las cajas de compensación familiar podrán constituir e invertir en fondos de capital de riesgo, así como cualquier otro instrumento financiero para el emprendimiento de microcrédito, con recursos, de los previstos para efectos del presente numeral.

Las cajas podrán asociarse entre sí o con terceros para efectos de lo aquí previsto, así como también vincular como accionistas a los trabajadores afiliados al sistema de compensación.

**Artículo 17:** Liquidación de las cajas de compensación familiar.

La liquidación será ordenada mediante acto administrativo de la Superintendencia que ejerza su control, para cuya expedición se respetará el debido proceso establecido para intervenir administrativamente a estas entidades o sancionar a sus funcionarios, que es el contenido en los artículos 90 del Decreto 341 de 1988, 35 y 36 del Decreto 2150 de 1992 y normas que los modifiquen o adicione. En el acto administrativo se dará un plazo hasta de seis (6) meses para que la caja dé cumplimiento a las normas legales, siempre que dicho plazo se considere procedente por la autoridad de supervisión. En caso de que la caja no demuestre el cumplimiento, deberá iniciar la liquidación ordenada por el ente de control, dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del plazo que se fije por la autoridad de control. En caso contrario, procederá la intervención administrativa de la misma, para ejecutar la medida.

Para el evento en que la caja de compensación sea la única que funcione en el respectivo ente territorial, no se procederá a su liquidación, sino a su intervención administrativa, hasta tanto se logre superar la respectiva causal.

**Artículo 18:** Gastos de administración y contribuciones para supervisión.

Los gastos de administración de las cajas se reducirán a partir de la vigencia de la presente Ley, para el año 2003 serán máximo del nueve por ciento (9%) de los ingresos del cuatro por ciento (4%), a partir del año 2004 serán máximo del ocho por ciento (8%) de los ingresos antes mencionados.

**Artículo 19:** Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.

Habrá lugar a un aporte a las cajas de compensación familiar del cero y seis décimos por ciento (0,6%) sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos, sin perjuicio de los períodos de protección previstos en esta Ley por fidelidad:

- a. Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las cajas de compensación familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el Artículo 13 de esta Ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;
- b. Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una caja de compensación familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado

por parte de la respectiva caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una caja, se hace exigible su afiliación previa al Sistema de Salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de cajas la misma base de aporte que exista para el Sistema de Salud y en todo caso no inferior a la que se utilice dentro del Sistema de Pensiones;

- c. Las personas que estando vinculadas a una caja de compensación familiar pierdan el empleo y decidan continuar vinculados a la entidad en los términos previstos en esta norma en su calidad de desempleados, una vez vencido su período de protección.

*Parágrafo 1º:* Cuando el desempleado aporte el cien por ciento (100%) de la cotización del dos por ciento (2%) sobre la base de dos (2) salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados salvo al subsidio monetario. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el dos por ciento (2%) sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud. En todo caso las cajas podrán verificar la calidad de la información sobre los ingresos del afiliado para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley, o para hacerle dar cumplimiento a las normas generales sobre aporte.

*Parágrafo 2º:* Los aportes voluntarios a las cajas de compensación familiar, conforme el Régimen de Excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

#### **Artículo 20:** Régimen de Inspección y Vigilancia.

Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de Ley. Las autorizaciones a las cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto. El control, se ejercerá de manera posterior sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia.

Corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar, frente a los recursos que administran las cajas de compensación familiar y a la Superintendencia Nacional de Salud frente a los recursos que administran las entidades promotoras de salud la inspección, vigilancia y control. Las entidades mencionadas, con el objeto de respetar la correcta destinación de los recursos de la seguridad social, conforme lo previsto en el Artículo 48 de la Constitución Nacional no estarán obligadas a cancelar contribuciones a las contralorías.

Para efecto de las solicitudes de información que se deban tramitar por otros órganos de control diferentes a las entidades de supervisión señaladas, tendrán los siguientes principios:

1. Coordinación interinstitucional. Conforme a este principio, no se podrán modificar los reportes que hayan sido definidos por las superintendencias del ramo, en relación a la información o procedimientos que allí se contienen.

2. Economía. No se podrá solicitar en forma duplicada información que se reporta a las entidades de control antes citadas. Para este efecto, los organismos de control que requieran información remitida a las superintendencias mencionadas, deberán solicitarla a estas últimas. Cuando se requieran controles permanentes o acciones particulares de inspección, vigilancia y control, deberá acudir a las Superintendencia de Subsidio y Salud, con el propósito de que se adelanten en forma coordinada.

Los estados financieros, que se reporten conforme las reglas contables que se definan por la Superintendencia Nacional de Salud y Superintendencia del Subsidio Familiar, deberán ser aceptados para todos los efectos, por todas las entidades con funciones de consolidación contable. Para efecto de las reglas contables y presentación de estados financieros que se deban expedir frente a las entidades mencionadas, primarán criterios que se definan por las entidades de supervisión mencionadas.

*Parágrafo 1º:* Las personas naturales que sean designadas por la Superintendencia de Subsidio y Salud para los procesos de intervención, se entenderán vinculadas por el término en que dure su labor o por el término en que dure la designación. Se entenderá, cuando medie contrato de trabajo, como contrato a término fijo las vinculaciones antes mencionadas. Para los procesos de intervención se podrá acudir al instrumento de gestión fiduciaria a través de las entidades facultadas al efecto. El control se ejercerá por regla general de manera posterior, salvo en aquellas cajas en que la Superintendencia de Subsidio Familiar mediante resolución motivada que así lo disponga.

*Parágrafo 2º:* Será facultad del Gobierno Nacional, definir los casos en que será procedente la liquidación voluntaria de ramos de actividad de las cajas de compensación o entidades promotoras de salud.

*Parágrafo 3º:* La inspección, vigilancia y control de las operaciones de crédito previstas en el numeral 11 del Artículo 16 de esta Ley será ejercida por la Superintendencia de Subsidio Familiar dando aplicación a las reglamentaciones que dicte, de manera general para los establecimientos de crédito, la Superintendencia Bancaria para la administración del riesgo crediticio, especialmente en los temas relacionados con el registro, contabilización y establecimiento de provisiones sobre cartera de créditos.

#### **Artículo 21:** Régimen de transparencia.

Las cajas de compensación familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición a más de las sanciones institucionales conforme lo previsto en la presente Ley:

1. Políticas de discriminación o selección adversa en el proceso de adscripción de afiliados u otorgamiento de beneficios, sobre la base de que todas las cajas de compensación familiar deben ser totalmente abiertas a los diferentes sectores empresariales. Basta con la solicitud y paz y salvo para que proceda su afiliación.
2. Operaciones no representativas con entidades vinculadas, conforme las definiciones que al efecto establezca el reglamento.

3. Acuerdos para distribuirse el mercado.
4. Remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa diferentes a los servicios propios de la caja. Los funcionarios públicos que soliciten esta clase de beneficios para sí o para su entidad incurrirán en causal de mala conducta.
5. Devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes a favor de una empresa con servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas o los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones de privilegio frente a alguna de las empresas afiliadas, desconociéndose el principio de compensación y por ende el valor de la igualdad.
6. Incluir como objeto de promoción la prestación de servicios en relación con bienes de terceros frente a los cuales, los afiliados, no deriven beneficio.
7. Cuando se trate de la administración de bienes públicos, las cajas de compensación familiar se abstendrán de presentarlos sin la debida referencia a su naturaleza, precisando que no son bienes de la caja.
8. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas en relación con servicios de la caja a personal de empresas no afiliadas, excepción de las acciones que tengan como propósito presentar sus instalaciones, programas o servicios.
9. Ofrecer servicios que no se encuentren efectivamente en su portafolio de operación frente a sus afiliados, al no haber superado la etapa de planeación.
10. Retardar injustificadamente la expedición de paz y salvo a las empresas que hubieran tomado la decisión de desafiliarse con sujeción a los procedimientos legales. Para efecto de la expedición del paz y salvo se tendrá un plazo no superior a sesenta (60) días a partir de la solicitud.
11. Ejercer frente a los empleadores cualquier tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación.
12. Ejercer actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado de cajas de compensación familiar.
13. Las conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar.
14. Adelantar políticas de discriminación en la remuneración de sus redes de comercialización. Para este efecto, se deben pagar comisiones o remuneraciones iguales, con independencia de que se trate de empresas compensadas o descompensadas.
15. Incumplimiento de las apropiaciones legales obligatorias para los programas de salud, vivienda de interés social, educación, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez y protección al desempleado.
16. Incumplimiento de la cuota monetaria del subsidio en dinero, dentro de los plazos establecidos para tal efecto.
17. Excederse del porcentaje autorizado para gastos de administración instalación y funcionamiento durante dos ejercicios contables consecutivos, a partir de la

- vigencia de la presente Ley. Para tal efecto, se considerarán como gastos de administración, instalación y funcionamiento, aquellos que se determinen conforme las disposiciones legales. En todo caso, debe tratarse de un método uniforme de cálculo de gastos administrativos precisando la forma de distribución de costos indirectos que se deben aplicar a los distintos servicios, proporcionalmente a los egresos que cada uno de ellos represente sobre los egresos totales de la respectiva caja.
18. Aplicar criterios de desafiliación en condiciones de desigualdad frente a los empleadores, contrariando las disposiciones legales así como la violación de los reglamentos en cuanto al término en que debe proceder la desafiliación de la empresa y la suspensión de servicios como consecuencia de la mora en el pago de los aportes.
  19. Condicionar la comercialización de productos en las áreas de mercadeo o empresas subsidiarias, a la condición que el empleador deba afiliarse o mantenerse afiliado a la respectiva caja de compensación.

*Parágrafo 1º:* La Superintendencia de Subsidio Familiar sancionará las prácticas de selección adversa, así como los procesos de comercialización que no se enfoquen a afiliarse a los diferentes niveles empresariales por parte de las diferentes cajas. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social podrá definir mecanismos de afiliación a través de los cuales se pueda escoger caja de compensación por parte de empresas que no han sido objeto del proceso de promoción, estando la respectiva caja obligada a formalizar su afiliación. Los trabajadores con una mayoría superior al setenta por ciento (70%), podrán estipular períodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una caja de compensación, período que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión.

*Parágrafo 2º:* Las cajas de compensación familiar deberán construir un código de buen gobierno dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley. Este código de buen gobierno deberá ser conocido por todos los empleados de la respectiva caja.

*Parágrafo 3º:* Cuando se compruebe el traslado o retención de empleadores mediante violación de alguna de las normas vigentes; además de la sanción personal al representante legal, que será proporcional al monto de los aportes, la Superintendencia ordenará que la afiliación regrese a la caja de afiliación anterior con devolución de los aportes menos los subsidios pagados.

*Parágrafo 4º:* Cuando una caja deba desafiliar a una empresa o afiliado, por mora de dos (2) meses en el pago de sus aportes o inexactitud en los mismos, deberá previamente darle oportunidad de que se ponga al día o corrija las inconsistencias, para lo cual otorgará un término de un mes contado a partir del recibo de la liquidación escrita de lo adeudado. Pasado el término, procederá a su desafiliación, pero deberá volver a recibir la afiliación si se la solicitan, previa cancelación de lo adeudado, más los aportes correspondientes al tiempo de la desafiliación.

La liquidación realizada por el jefe de aportes de la caja, con recurso de apelación ante el representante legal de la misma, será título ejecutivo para el cobro de los aportes adeudados.

*Parágrafo 5º:* Las cajas de compensación familiar estarán sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección al consumidor. La vigilancia se adelantará conforme lo previsto en las leyes 155 de 1959 y 256 de 1996 y el Decreto Ley 2153 de 1992 y demás normas que los reglamenten o modifiquen.

*Parágrafo 6º:* Los directores y subdirectores de las cajas de compensación familiar, no podrán ser elegidos a ninguna corporación ni cargo de elección popular, hasta un año después de haber hecho dejación del cargo en la respectiva caja.

**Artículo 22:** El Artículo 52 de la Ley 21 de 1982, modificado por el Artículo 3º de la Ley 31 de 1984, quedará así: “Consejos Directivos.

Los representantes de los trabajadores beneficiarios serán escogidos por el Ministerio de Trabajo de listas que presentarán las centrales obreras con personería jurídica reconocida y de los listados enviados por las cajas de compensación de todos los trabajadores beneficiarios no sindicalizados.

Modifícase el numeral 2º del Artículo 1º de la Ley 31 de 1984, en el sentido de que podrán pertenecer a los consejos directivos de las cajas de compensación familiar, en representación de los trabajadores y de los empleadores, todos los afiliados a ésta sin límite de salario”.

**Artículo 23:** Manejo de conflictos de interés.

Para garantizar una correcta aplicación de los recursos del sistema, es deber del representante legal de la caja o sus entidades vinculadas, informar al Consejo Directivo o máximo órgano administrativo, aquellos casos en los cuales él o un administrador, miembro del Consejo Directivo, socio o asociado, revisores fiscales tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad; primero de afinidad o único civil, con las personas que se relacionan a continuación:

1. Los socios, asociados o de personas jurídicas que hagan parte de la red de servicios contratadas directa o indirectamente por la entidad o de las entidades vinculadas por razón de inversiones de capital.
2. Los contratistas personas naturales y los socios o asociados de personas jurídicas con quienes la entidad o sus entidades vinculadas celebren cualquier tipo de contrato o convenio dentro del marco de la operación del régimen.
3. Los socios, asociados o de personas jurídicas receptoras de recursos de capital de la entidad o entidades vinculadas, conforme su objeto social lo permita.

En estos casos el representante legal o la persona que tenga uno de los vínculos anteriores deberá abstenerse de participar en los procesos de selección, contratación o auditoría y la entidad deberá celebrarlos siempre y cuando éstos proponentes se encuentren en condiciones de igualdad con las demás ofertas o ser la mejor opción del mercado. Será causal de remoción del Consejo Directivo u órgano administrativo la violación a la presente disposición, incluyendo una inhabilidad para desempeñar esta clase de cargos por un término de diez (10) años.

*Parágrafo 1º:* Es deber del representante legal de la entidad informar a los trabajadores de la entidad o entidades vinculadas sobre el contenido de la presente disposición y adoptar las medidas correspondientes tendientes a garantizar la periodicidad de esta información. En particular, esta debe ser una cláusula en los diferentes contratos que celebre la entidad o entidades vinculadas, para garantizar por parte de terceros el suministro de la información.

*Parágrafo 2º:* Es deber de las cajas de compensación familiar establecer mecanismos caracterizados por una total transparencia en cuanto a los procedimientos a que deben acudir los proveedores para ser incluidos en el registro correspondiente.

**Artículo 24:** Funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Son funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar a más de las que se establecen en las disposiciones legales:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar; las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar.
2. Reconocer, suspender o cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia.
3. Velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la eficiencia y control de gestión de las cajas de compensación familiar o entidades que constituyan o administren o participen como accionistas.
4. Instruir a las entidades vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad en cuanto sujetos vigilados, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de las normas que le compete aplicar y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.
5. Velar por que no se presenten situaciones de conflictos de interés entre las entidades sometidas a su control y vigilancia y terceros y velar por el cumplimiento del régimen de incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio de funciones directivas y de elección dentro de la organización de las entidades bajo su vigilancia.
6. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas o prácticas inseguras que así sean calificadas por la autoridad de control y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.
7. Fijar con sujeción a los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, los mecanismos y procedimientos contables que deben adoptar las cajas de compensación familiar.
8. Contratar servicios de especialistas que presten asesorías en áreas específicas de las actividades de la Superintendencia.

9. Velar por el adecuado financiamiento y aplicación de los recursos que administran las cajas de compensación familiar conforme las diferentes operaciones que se les autoriza a realizar en forma directa o a través de terceros.
10. Velar por que no se presente evasión y elusión de los aportes por parte de los afiliados al Sistema de Cajas de Compensación; en tal sentido podrá solicitar la información necesaria a las entidades rectoras del Régimen General de Pensiones, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a las entidades recaudadoras territoriales y a otras entidades que reciban contribuciones sobre la nómina.
11. Dar posesión al Revisor Fiscal y Representante Legal de las cajas de compensación familiar, cuando se cerciore acerca del carácter, la idoneidad y la experiencia del peticionario y, expedir la correspondiente acta de posesión. La posesión no requerirá presentación personal.
12. Velar porque las entidades vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado.
13. Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de gestión de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto.
14. Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran, para lo cual se podrán recepcionar declaraciones, allegar documentos y utilizar los demás medios de prueba legalmente admitidos y adelantar las investigaciones a que haya lugar.
15. Impartir las instrucciones que considere necesarias sobre la manera como los revisores fiscales, auditores internos y contadores de los sujetos de inspección y vigilancia deben ejercer su función de colaboración con la Superintendencia.
16. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previo el debido proceso, multas sucesivas hasta de dos mil salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta Ley, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta Ley de los ingresos del cuatro por ciento (4%), cuando se trate de sanciones institucionales.
17. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones por violaciones legales, reglamentarias o estatutarias y no por criterios de administración como respeto a la autonomía:
  - a. Amonestación escrita;

- b. Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El producto de éstas multas se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente Ley; y
  - c. Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a diez mil (10.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuales serán canceladas con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente Ley.
18. Sancionar con multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente Ley, a los empleadores que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una caja de compensación familiar a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las cajas y no girar oportunamente los aportes y cotizaciones a la caja de compensación familiar de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las cajas.
  19. Reglamentar la cesión de activos, pasivos y contratos y demás formas de reorganización institucional, como instrumento de liquidación o gestión de una caja de compensación familiar; así como toda clase de negociación de bienes inmuebles de su propiedad. No obstante, las cajas de compensación familiar no podrán, salvo el pago del subsidio familiar o en virtud de autorización expresa de la Ley, facilitar, ceder, dar en préstamo o entregar a título gratuito o a precios subsidiados, bienes o servicios a cualquier persona natural o jurídica. Los estatutos de las cajas deberán contemplar claramente la forma de disposición de sus bienes en caso de disolución, una vez satisfechos los pasivos, en tal forma que se provea su utilización en objeto similar al de la corporación disuelta a través de cajas de compensación familiar.
  20. Garantizar que aquellas entidades públicas que administran directamente los recursos del subsidio familiar por autorización expresa de la Ley, cumplan con la destinación porcentual a los programas de Régimen Subsidiado de Salud, FOVIS, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez, educación formal, subsidio en dinero y programas de apoyo al desempleo de acuerdo con las normas vigentes.
  21. Expedir el reglamento a que deben sujetarse las entidades vigiladas en relación con sus programas publicitarios con el propósito de ajustarlos a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio promovido y para prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal.
  22. Las demás que conforme a las disposiciones legales pueda desarrollar y en particular las previstas en los artículos 1º y 2º del Decreto 2150 de 1992 y las contempladas en los numerales 5º, 7º, 8º, 12, 13, 17, 20, 21 y 22 del Artículo del Decreto 2150 de 1992.

23. Intervenir las cajas de compensación, cuando se trate de su liquidación, conforme las normas previstas para las entidades promotoras de salud.
24. Fijar los criterios generales para la elaboración, control y seguimiento de los presupuestos de las cajas de compensación como una guía para su buena administración. Los presupuestos no tendrán carácter limitante u obligatorio de la gestión y respetarán el principio de autonomía de las cajas.

### **Capítulo VI: actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje**

**Artículo 25:** Trabajo ordinario y nocturno. El Artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: “Trabajo ordinario y nocturno:

1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.).
2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.)”.

**Artículo 26:** Trabajo dominical y festivo. El Artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 29 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas.
2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado sólo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior.
3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el Artículo 20 literal c de la Ley 50 de 1990.

*Parágrafo 1º:* El trabajador podrá convenir con el empleador su día de descanso obligatorio el día sábado o domingo, que será reconocido en todos sus aspectos como descanso dominical obligatorio institucionalizado.

Interprétese la expresión dominical contenida en el régimen laboral en este sentido exclusivamente para el efecto del descanso obligatorio.

Las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 26 se aplazarán en su aplicación frente a los contratos celebrados antes de la vigencia de la presente Ley hasta el 1º de abril del año 2003.

*Parágrafo 2º:* Se entiende que el trabajo dominical es ocasional cuando el trabajador labora hasta dos domingos durante el mes calendario. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labore tres (3) o más domingos durante el mes calendario.

**Artículo 27:** Compensación en dinero de vacaciones. Artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Decreto Ley 2351 de 1965, Artículo 14, numeral 2º:

Cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año, siempre que este exceda de tres (3) meses.

**Artículo 28:** Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa. El Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 6° de la Ley 50 de 1990, quedará así: “Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.

En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la Ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.

En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

- a. Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:
  1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.
  2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1°, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;
- b. Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales:
  1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.
  2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1° anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

*Parágrafo transitorio:* Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, tuvieren diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, se les aplicará la tabla de indemnización establecida en los literales b, c y d del Artículo 6° de la Ley 50 de 1990, exceptuando el párrafo transitorio, el cual se aplica únicamente para los trabajadores que tenían diez (10) o más años el primero de enero de 1991.

**Artículo 29:** Indemnización por falta de pago. El Artículo 65 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así: “Indemnización por falta de pago.

1. Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidas, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual

al último salario diario por cada día de retardo, hasta por veinticuatro (24) meses, o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Si transcurridos veinticuatro (24) meses contados desde la fecha de terminación del contrato, el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria o si presentara la demanda, no ha habido pronunciamiento judicial, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique.

Dichos intereses los pagará el empleador sobre las sumas adeudadas al trabajador por concepto de salarios y prestaciones en dinero.

2. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el empleador cumple con sus obligaciones consignando ante el Juez del Trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la Justicia de Trabajo decide la controversia.

*Parágrafo 1º:* Para proceder a la terminación del contrato de trabajo establecido en el Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, el empleador le deberá informar por escrito al trabajador, a la última dirección registrada, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la terminación del contrato, el estado de pago de las cotizaciones de Seguridad Social y parafiscalidad sobre los salarios de los últimos tres (3) meses anteriores a la terminación del contrato, adjuntando los comprobantes de pago que los certifiquen. Si el empleador no demuestra el pago de dichas cotizaciones, la terminación del contrato no producirá efecto. Sin embargo, el empleador podrá pagar las cotizaciones durante los sesenta (60) días siguientes, con los intereses de mora.

*Parágrafo 2º:* Lo dispuesto en el inciso 1º de este Artículo sólo se aplicará a los trabajadores que devenguen más de un (1) salario mínimo mensual vigente. Para los demás seguirá en plena vigencia lo dispuesto en el Artículo 65 del Código Sustantivo de Trabajo vigente.

**Artículo 30:** Naturaleza y características de la relación de aprendizaje.

El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del derecho laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.

Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje:

- a. La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente Artículo;
- b. La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;

- c. La formación se recibe a título estrictamente personal;
- d. El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

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

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

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

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

Si el aprendiz es estudiante universitario, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente.

Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP que cubre la empresa. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del SENA.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de veinticuatro (24) horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del *pensum* de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica.

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

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

**Artículo 31:** Modalidades especiales de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico-práctica empresarial. Además de lo dispuesto en el Artículo anterior, se consideran modalidades de contrato de aprendizaje las siguientes:

- a. Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el

- Estado, de conformidad con las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos. En estos casos no habrá lugar a brindar formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial. El número de prácticas con estudiantes universitarios debe tratarse de personal adicional comprobable con respecto al número de empleados registrados en el último mes del año anterior en las cajas de compensación;
- b. La realizada en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado;
  - c. El aprendiz alumno matriculado en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, de acuerdo con el Artículo 5º del Decreto 2838 de 1960;
  - d. El aprendiz de capacitación de nivel semicalificado. Se entiende como nivel de capacitación semicalificado, la capacitación teórica y práctica que se oriente a formar para desempeños en los cuales predominan procedimientos claramente definidos a partir de instrucciones específicas (por ejemplo auxiliares de mecánica, auxiliares de cocina, auxiliares de electricista, plomería, etcétera). Para acceder a este nivel de capacitación, las exigencias de educación formal y experiencia son mínimas. Este nivel de capacitación es específicamente relevante para jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen de, o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia.

*Parágrafo:* En ningún caso los apoyos de sostenimiento mensual de que trata la presente Ley podrán ser regulados a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

**Artículo 32:** Empresas obligadas a la vinculación de aprendices.

Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15), se encuentran obligadas a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta del orden nacional, departamental, distrital y municipal, estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de esta Ley. Las demás entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional.

El empresario obligado a cumplir con la cuota de aprendizaje podrá tener practicantes universitarios bajo la modalidad de relación de aprendizaje, en el desarrollo de actividades propias de la empresa, siempre y cuando éstos no superen el veinticinco por ciento (25%) del total de aprendices.

*Parágrafo:* Empresas de menos de diez (10) trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendiz de formación del SENA.

**Artículo 33:** Cuotas de aprendices en las empresas.

La determinación del número mínimo obligatorio de aprendices para cada empresa obligada la hará la regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, del domicilio principal de la empresa, en razón de un aprendiz por cada veinte (20) trabajadores y uno adicional por fracción de diez (10) o superior que no exceda de veinte (20). Las empresas que tengan entre quince (15) y veinte (20) trabajadores, tendrán un aprendiz.

La cuota señalada por el SENA deberá notificarse previamente al representante legal de la respectiva empresa, quien contará con el término de cinco (5) días hábiles para objetarla, en caso de no ceñirse a los requerimientos de mano de obra calificada demandados por la misma. Contra el acto administrativo que fije la cuota procederán los recursos de Ley.

*Parágrafo:* Cuando el contrato de aprendizaje incluido dentro de la cuota mínima señalada por el SENA termine por cualquier causa, la empresa deberá reemplazar al aprendiz para conservar la proporción que le haya sido asignada. Se prohíbe la celebración de una nueva relación de aprendizaje expirada la duración de una anterior, con la misma o distinta empresa.

**Artículo 34:** Monetización de la cuota de aprendizaje.

Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores podrán en su defecto cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el cinco por ciento (5%) del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. En caso de que la monetización sea parcial ésta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria.

**Artículo 35:** Selección de aprendices.

La empresa obligada a la vinculación de aprendices, será la encargada de seleccionar los oficios u ocupaciones objeto de este contrato de aprendizaje así como las modalidades y los postulantes para los mismos, de acuerdo con los perfiles y requerimientos concretos de mano de obra calificada y semicalificada así como de la disponibilidad de personal que tenga para atender oficios u ocupaciones similares. En el caso de capacitación de oficios semicalificados, se deberá priorizar a los postulantes a aprendices de los estratos 1 y 2 del Sisbén.

Sin perjuicio de lo anterior, la empresa podrá acudir a los listados de preselección de aprendices elaborados por el SENA, priorizando la formación semicalificada, técnica o tecnológica.

*Parágrafo:* Las empresas no podrán contratar bajo la modalidad de aprendices a personas que hayan estado o se encuentren vinculadas laboralmente a la misma.

**Artículo 36:** Listado de oficios materia del contrato de aprendizaje.

Podrán ser objeto del contrato de aprendizaje en cualquiera de sus modalidades, todos los oficios u ocupaciones que requieran de capacitación académica integral y completa para su ejercicio y se encuentren reconocidos como propios de formación

educativa técnica profesional, tecnológica o profesional universitaria titulada, de conformidad con los parámetros generales establecidos por las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que las sustituyan, modifiquen, adicionen, reglamenten o regulen de manera específica estas materias.

El SENA publicará periódicamente el listado de oficios y especialidades por región respecto de los cuales ofrece programas de formación profesional integral, sin perjuicio de que puedan ser objeto de este contrato de aprendizaje los oficios u ocupaciones que requiriendo de capacitación de conformidad con el inciso primero de este Artículo, no cuenten con programas y cursos de formación impartidos por esta institución.

La etapa lectiva o de formación profesional integral de tales oficios podrá ser realizada en el SENA, en instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado, o directamente en la empresa previa autorización del SENA, de conformidad con lo establecido por la presente reglamentación.

**Artículo 37:** Entidades de formación.

La formación profesional y metódica de aprendices podrá ser impartida por las siguientes entidades:

1. Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.
2. Instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado. Se le dará prelación al SENA en los programas acreditados que brinde la entidad.
3. Directamente por las empresas que cumplan con las condiciones de capacitación señaladas en el Artículo 41 de esta Ley.
4. Las demás que sean objeto de reglamentación por parte del Consejo Directivo del SENA.

*Parágrafo:* Para los efectos legales, se entienden reconocidos por el SENA para la formación profesional de aprendices, todos los cursos y programas de formación y capacitación dictados por establecimientos especializados o instituciones educativas reconocidos por el Estado, de conformidad con las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

**Artículo 38:** Reconocimiento para efectos de la formación profesional impartida directamente por la empresa.

Las empresas que deseen impartir directamente la formación educativa a sus aprendices requerirán de autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, para lo cual deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Ofrecer un contenido de formación lectiva y práctica acorde con las necesidades de la formación profesional integral y del mercado de trabajo.
2. Disponer de recursos humanos calificados en las áreas en que ejecuten los programas de formación profesional integral.
3. Garantizar, directamente o a través de convenios con terceros, los recursos técnicos, pedagógicos y administrativos que garanticen su adecuada implementación.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá pronunciarse sobre la solicitud de autorización de estos cursos de formación profesional dentro de los treinta (30)

días hábiles siguientes a su presentación. Si no lo hiciere, se entenderá aprobada la solicitud.

En todo caso, la respuesta negativa por parte de la entidad deberá estar motivada con las razones por las cuales no se cumplen adecuadamente los requisitos e indicar de manera expresa las exigencias que deben ser subsanadas por la empresa para acceder a la autorización.

*Parágrafo 1º:* Las empresas cuyos cursos sean autorizados por el SENA, deberán encontrarse a paz y salvo con la entidad de seguridad social, ICBF, SENA y cajas de compensación, por todo concepto y mantener esta condición durante todo el tiempo de la autorización.

*Parágrafo 2º:* Conforme a lo dispuesto en el Artículo 49 de la Ley 119 de 1994, el SENA ofrecerá regularmente programas de actualización para instructores, en los que podrán participar aquellos vinculados a las empresas autorizadas, pagando el costo que fije el SENA.

*Parágrafo 3º:* Las empresas que reciban autorización por parte del SENA para impartir la formación educativa, solicitarán el reembolso económico del costo de la formación, cuyo monto será definido por el SENA tomando en consideración los costos equivalentes en que incurre el SENA en cursos de formación similares. En ningún caso el monto reembolsable al año por empresa podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del valor de los aportes parafiscales al SENA de la respectiva empresa.

**Artículo 39:** Distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y productiva.

La empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año.

La duración de formación en los programas de formación del SENA será la que señale el Director General de esta Institución, previo concepto del Comité de Formación Profesional Integral.

En el caso de cursos y programas impartidos por otras instituciones aprobadas por el Estado, el término máximo de formación lectiva será la exigida por la respectiva entidad educativa, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, para optar por el respectivo grado académico y/o técnico.

Los tiempos máximos que se fijen para la etapa de formación en la empresa autorizada, en ningún caso podrán ser superiores a los contemplados en la etapa de formación del SENA.

**Artículo 40:** Fondo Emprender.

Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya

desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicione.

En el caso de las asociaciones éstas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

El Fondo Emprender se regirá por el derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el ochenta por ciento (80%) de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el Artículo 34, así como por los aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional determinará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA.

**Artículo 41:** Apoyo de sostenimiento.

El SENA destinará el veinte por ciento (20%) de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero a que se refiere el Artículo 34 de la presente Ley, a la cuenta “Apoyos de sostenimiento del presupuesto general de la entidad”, y con las siguientes destinaciones específicas:

- a. Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y práctica de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a estratos 1 y 2;
- b. Pago de la prima de la póliza de seguros que se establezca por el Gobierno Nacional para estos alumnos durante la fases lectiva y práctica;
- c. Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

*Parágrafo:* El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará tanto el monto de los apoyos a conceder, la distribución en estos diversos conceptos, así como los criterios que permitan la operación de las condiciones antes establecidas para gozar de los mismos.

**Artículo 42:** Sistema Nacional de Registro Laboral.

El Gobierno Nacional expedirá el régimen de organización, administración y funcionamiento del sistema nacional de registro laboral cuya función será el control de la vinculación y desvinculación al trabajo y condición previa para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere la presente Ley, en los casos y las condiciones que determine el Gobierno Nacional.

**Capítulo VII: protección de aportes y otras disposiciones**

**Artículo 43:** Aportes a la seguridad social.

Estando vigente la relación laboral no se podrá desafiliar al trabajador ni a sus beneficiarios de los servicios de salud, cuando hubiera mediado la correspondiente retención de los

recursos por parte del empleador y no hubiera procedido a su giro a la entidad promotora de salud. Los servicios continuarán siendo prestados por la entidad promotora de salud a la que el trabajador esté afiliado hasta por un período máximo de seis (6) meses verificada la mora, sin perjuicio de la responsabilidad del empleador, conforme las disposiciones legales.

La empresa promotora de salud respectiva, cobrará al empleador las cotizaciones en mora con los recargos y demás sanciones establecidos en la Ley.

**Artículo 44:** Estímulos para el proceso de capitalización.

Las empresas podrán definir un régimen de estímulos a través de los cuales los trabajadores puedan participar del capital de las empresas. Para estos efectos, las utilidades que sean repartidas a través de acciones, no serán gravadas con el impuesto a la renta al empleador, hasta el equivalente del diez por ciento (10%) de la utilidad generada.

Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los cinco (5) años en que sean transferidas al trabajador y éste conserve su titularidad, ni harán parte de la base para liquidar cualquier otro impuesto.

El Gobierno definirá los términos y condiciones en que las acciones deben permanecer en cabeza de los trabajadores, siendo condición para ser beneficiario el no devengar más de diez (10) salarios mínimos legales mensuales al momento en que se concrete la participación. Será condición del proceso el que se respete el principio de igualdad en cuanto a las oportunidades y condiciones en que se proyecte la operación frente a los trabajadores.

El Gobierno reglamentará los términos y condiciones adicionales que se requieran para la validez de esta operación y sus correspondientes efectos tributarios.

**Artículo 45:** A partir de la vigencia de la presente Ley, confórmese una Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de generación de empleo, previstas en la presente Ley, conformada por dos senadores de la República, dos representantes a la Cámara, designados por las mesas directivas de Senado y Cámara respectivamente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores.

*Parágrafo transitorio:* La Comisión será nombrada por el término de cuatro (4) años, a partir de la vigencia de la presente Ley.

**Artículo 46:** La Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de generación de empleo, tendrá las siguientes funciones:

- a. Solicitar a todos los sectores empresariales la información de cada empleo adicional generado en su planta de personal;
- b. Recomendar permanentemente estudios estadísticos para determinar el número de creación de nuevos empleos formales;
- c. Rendir informes trimestrales de la disminución de la tasa de desempleo como consecuencia de la generación de empleo prevista en la presente Ley;
- d. Dar a conocer a la opinión pública por todos los medios de comunicación las empresas que han creado empleos adicionales con base en las medidas adoptadas a partir de la vigencia de la presente Ley.

- e. Conceptuar y analizar los Proyectos de Ley, con base en un diagnóstico y análisis de las políticas sociales del Estado, presentado a más tardar el 30 de junio de cada año, las conclusiones y acciones para el fortalecimiento de una política integral de protección social de los colombianos, teniendo en cuenta su viabilidad institucional y financiera.

*Parágrafo:* Transcurridos dos (2) años de la vigencia de la presente Ley, la Comisión de Seguimiento y Verificación aquí establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el Gobierno Nacional presentará al Congreso un Proyecto de Ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo.

**Artículo 47:** Cesantías en el sector público.

Los servidores públicos con Régimen de Retroactividad de Cesantías, podrán acogerse libremente al Régimen Anualizado de Cesantías, para lo cual las entidades darán aplicación a las disposiciones establecidas en el Decreto Ley 3118 de 1968, leyes 50 de 1990 o 432 de 1998, sin que en ningún momento se desconozcan o lesionen sus derechos causados.

El Fondo Nacional de Ahorro podrá recibir los recursos de las cesantías de los servidores públicos.

El Estado en todas sus ramas, niveles, entidades y empresas, contará con treinta (30) días a partir del 1° de enero de 2004, para colocar los recursos de las cesantías en los fondos que los servidores públicos elijan en los términos antes previstos que se contarán a partir del momento en que el servidor público se acoja al Régimen Especial. En caso de que no se pague en los términos previstos en este Parágrafo, causará intereses moratorios a favor del trabajador, equivalentes a los establecidos en el Artículo 635 del Estatuto Tributario los cuales deberán ser liquidados en el momento del pago.

Los servidores públicos que se vinculen a las ramas del poder público del orden nacional, a los órganos y entidades que las integran y a los órganos autónomos e independientes, estarán sometidos a lo previsto en el inciso 1° del Artículo 5° de la Ley 432 del 29 de enero de 1998.

Así mismo, el personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989, vinculados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en los términos del presente Artículo.

**Artículo 48:** Unidad de empresa.

Se entenderá por empresa la unidad de producción de bienes o de servicios constituida para realizar una actividad económica con fines de lucro. Las unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales,

sin que entre ellas se desprenda una unidad de negocio o de empresa en ningún caso, así comercialmente conformen un grupo empresarial.

**Artículo 49:** Base para el cálculo de los aportes parafiscales.

Interprétase con autoridad el Artículo 18 de la Ley 50 de 1990 y se entiende que la base para efectuar los aportes parafiscales es el setenta por ciento (70%).

Lo anterior por cuanto la expresión actual de la norma “disminuido en un 30” ha dado lugar a numerosos procesos, pues no se sabe si debe ser multiplicado por cero y siete décimos (0,7) o dividido por uno y tres décimos (1,3).

**Artículo 50:** Control a la evasión de los recursos parafiscales.

La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de Salud, Riesgos Profesionales, Pensiones y aportes a las cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de Salud y Pensiones, conforme lo define el reglamento.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el Revisor Fiscal, cuando éste exista de acuerdo con los requerimientos de Ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Para poder ejercer el derecho de movilidad de administradora de riesgos profesionales o caja de compensación, el empleador se debe encontrar al día con los sistemas de Salud y Pensiones.

*Parágrafo 1º:* Las autoridades de impuestos deberán disponer lo pertinente a efectos de que dentro de la declaración de renta que deba ser presentada, a partir del año 2003 se establezca un renglón que discrimine los pagos al Sistema de Seguridad Social en Salud, Pensiones, Riesgos Profesionales y aportes al SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cajas de compensación.

*Parágrafo 2º:* Será causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las entidades públicas con personas jurídicas particulares, cuando se compruebe la evasión en el pago total o parcial de aportes por parte del contratista durante la ejecución del contrato frente a los sistemas de Salud, Pensiones, Riesgos Profesionales y aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cajas de compensación familiar.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

*Parágrafo 3º:* Para realizar inscripción, modificación, actualización o renovación, las cámaras de Comercio deberán exigir prueba del cumplimiento de las obligaciones en forma oportuna y completa con el Sistema de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales y cuando sea del caso los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cajas de compensación familiar.

**Artículo 51:** Jornada laboral flexible. Modifíquese el inciso 1º del literal c del Artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 20 de la Ley 50 de 1990 y adiciónese un nuevo literal d.

- c. El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;
- d. El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis (6) días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de seis horas (6 a.m.) a las veintidós horas (10 p.m.).

**Artículo 52:** Derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Derógase el Artículo 77 de la Ley 101 de 1993. Deróguense en particular los incisos 3º y 4º del Parágrafo único del Artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas.

**Ley 797 de 2003**  
**(por la cual se reforman algunas disposiciones**  
**del Sistema General de Pensiones previsto en la**  
**Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre**  
**los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales)**

**Artículo 1º:** El Artículo 11 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Campo de aplicación.

El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente Ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta Ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del Régimen de Prima Media y del sector privado en general.

Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que le asiste a las partes y que el Tribunal de Arbitramento dirima las diferencias entre las partes”.

**Artículo 2º:** Se modifican los literales a, e, i, del Artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho Artículo con los literales l, m, n, o y p, todos los cuales quedarán así: “Características del Sistema General de Pensiones.

- a. La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes;
- e. Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el Régimen de Pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, éstos sólo podrán trasladarse de Régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente Ley, el afiliado no podrá trasladarse de Régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez;
- i. El Fondo de Solidaridad Pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta Ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados;
- l. En ningún caso a partir de la vigencia de esta Ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión.

Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente Ley. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en pactos o convenciones colectivas de trabajo;

- m. Los recursos del Sistema General de Pensiones están destinados exclusivamente a dicho Sistema y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran;
- n. El Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del Sistema General de Pensiones y garante de los recursos pensionales aportados por los afiliados, en los términos de esta Ley y controlará su destinación exclusiva, custodia y administración.

La Nación podrá, a partir de la vigencia de la presente Ley, asumir gradualmente el pago de las prestaciones y mesadas pensionales de los pensionados que adquirieron su derecho con anterioridad al 4 de julio de 1991, en los nuevos departamentos creados en virtud del Artículo 309 de la Constitución Nacional;

- o. El Sistema General de Pensiones propiciará la concertación de los diversos agentes en todos los niveles;
- p. Los afiliados que al cumplir la edad de pensión no reúnan los demás requisitos para tal efecto, tendrán derecho a una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual estén afiliados y de conformidad con lo previsto en la presente Ley;
- q. Los costos de administración del Sistema General de Pensiones permitirán una comisión razonable a las administradoras y se determinarán en la forma prevista en la presente Ley”.

**Artículo 3º:** El Artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así: “Afiliados.

Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

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

También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se registrarán por todas las disposiciones contenidas en esta Ley para todos los efectos, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente Ley.

Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta Ley, los servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida deberán permanecer en dicho Régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al sector

público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso.

*Parágrafo 1º:* En el caso de los trabajadores independientes se aplicarán los siguientes principios:

- a. El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado. De tal manera que aquellos que posean capacidad económica suficiente, efectúen los aportes de solidaridad previstos en esta Ley;
  - b. Podrán efectuarse pagos anticipados de aportes;
  - c. El Gobierno Nacional establecerá un sistema de descuento directo de aportes para permitir el pago directo de los mismos;
  - d. Las administradoras no podrán negar la afiliación de los trabajadores independientes ni exigir requisitos distintos a los expresamente previstos por las normas que las rigen;
  - e. Los aportes podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación laboral;
  - f. Para verificar los aportes, podrán efectuarse cruces con la información de las autoridades tributarias y, así mismo, solicitarse otras informaciones reservadas, pero en todo caso dicha información no podrá utilizarse para otros fines;
2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente Ley.

Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

*Parágrafo:* Las personas a que se refiere el presente Artículo podrán afiliarse al Régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley. (Nota: Artículo reglamentado parcialmente por el Decreto 0510 de 2003)."

**Artículo 4º:** El Artículo 17 de la Ley 100 de 1993 quedará así: "Obligatoriedad de las cotizaciones.

Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los Regímenes del Sistema General de Pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquéllos devenguen.

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

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos Regímenes".

**Artículo 5º:** El inciso 4º y Parágrafo del Artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así: "Base de cotización.

La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el Artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4 de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el Gobierno Nacional y podrá ser hasta de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el setenta por ciento (70%) de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

*Parágrafo 1º:* En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y éstas se acumularán para todos los efectos de esta Ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley”.

**Artículo 6º:** El Artículo 19 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Base de cotización de los trabajadores independientes.

Los afiliados al Sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”.

**Artículo 7º:** El Artículo 20 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Monto de las cotizaciones.

La tasa de cotización continuará en el trece y cinco décimos por ciento (13,5%) del ingreso base de cotización.

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida el diez y cinco décimos por ciento (10,5%) del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El tres por ciento (3%) restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el diez por ciento (10%) del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un cero y cinco décimos por ciento (0,5%) del ingreso base de cotización se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el tres por ciento (3%) restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafin, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.

A partir del 1º de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1º de enero del año 2005 la cotización se incrementará en cero y cinco décimos por ciento (0,5%) y otro cero y cinco décimos por ciento (0,5%) en el año 2006. A partir del 1º de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en uno por ciento (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al cuatro por ciento (4%) en promedio durante los dos (2) años anteriores.

El incremento de la cotización se destinará en el Régimen de Prima Media al pago de pensiones y a la capitalización de reservas pensionales.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el incremento que se realice en el año 2004 se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual. Los incrementos que se realicen a partir del 2005 se destinarán a las cuentas individuales de ahorro pensional. Quinquenalmente y con base en los estudios financieros y actuariales que se realicen para tal fin, el Gobierno redistribuirá los incrementos de cotización previstos en este Artículo entre el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual y las cuentas de ahorro pensional.

La reducción en los costos de administración y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberá abonarse como un mayor valor en las cuentas de ahorro pensional de los trabajadores afiliados al Régimen de Ahorro Individual o de las reservas en el Instituto de los Seguros Sociales según el caso.

Los empleadores pagarán el setenta y cinco por ciento (75%) de la cotización total y los trabajadores el veinticinco por ciento (25%) restante.

En ningún caso en el Régimen de Prima Media se podrán utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez, para gastos administrativos u otros fines distintos.

Para financiar las pensiones de invalidez y de sobrevivientes de los actuales y futuros afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, se podrá trasladar recursos de las reservas de pensión de vejez a las de invalidez y sobrevivientes.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de las cuentas separadas en el Instituto de los Seguros Sociales y demás entidades administradoras de prima media, de manera que en ningún caso se puedan utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez para gastos administrativos u otros fines distintos a pagar pensiones.

Los afiliados que tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán a su cargo un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, destinado al Fondo de Solidaridad Pensional, de conformidad con lo previsto en la presente Ley en los artículos 25 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

Los afiliados con ingreso igual o superior a dieciséis (16) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de dieciséis (16) a diecisiete (17) salarios mínimos legales mensuales vigentes de un cero y dos décimos por ciento (0,2%), de diecisiete (17) a dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales vigentes de un cero y cuatro décimos por ciento (0,4%), de dieciocho (18) a diecinueve (19) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de un cero y seis décimos por ciento (0,6%), de diecinueve (19) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de un cero y ocho décimos por ciento (0,8%) y superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes de uno por ciento (1%) destinado exclusivamente a la Subcuenta de Subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley.

La entidad a la cual esté cotizando el afiliado deberá recaudar y trasladar al Fondo de Solidaridad Pensional los recursos correspondientes en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

*Parágrafo 1º:* Para efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes para los cargos equivalentes de la planta interna. En todo caso, el ingreso base de liquidación de estos servidores también será el establecido en las normas vigentes para los cargos equivalentes en la planta interna, teniendo en cuenta los topes de pensión que sean aplicables.

*Parágrafo 2º:* El Gobierno Nacional nombrará a más tardar el 31 de diciembre de 2003, una Comisión de Actuarios conformada por miembros de varias asociaciones de actuarios si las hubiera o quien haga sus veces, para que verifique, con base en los datos estadísticos de la población de afiliados al Sistema General de Pensiones y a las reservas disponibles en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual, la suficiencia técnica del Fondo”.

**Artículo 8º:** El Artículo 27 de la Ley 100 de 1993, quedará así: “Recursos.

El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Subcuenta de Solidaridad

- a. El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del uno por ciento (1%) sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al Sistema General

- de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- b. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;
  - c. Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y
  - d. Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.
2. Subcuenta de Subsistencia
- a. Los afiliados con ingreso igual o superior a dieciséis (16) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de dieciséis (16) a diecisiete (17) salarios mínimos legales mensuales vigentes de un cero y dos décimos por ciento (0,2%), de diecisiete (17) a dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales vigentes de un cero y cuatro décimos por ciento (0,4%), de dieciocho (18) a diecinueve (19) salarios mínimos legales mensuales vigentes de un cero y seis décimos por ciento (0,6%), de diecinueve (19) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes de un cero y ocho décimos por ciento (0,8%) y superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes de uno por ciento (1%) destinado exclusivamente a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley;
  - b. El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del uno por ciento (1%) sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
  - c. Los aportes del presupuesto nacional. Éstos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a y b anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el Fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE; y
  - d. Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la Subcuenta de Subsistencia en un uno por ciento (1%), y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un dos por ciento (2%) para la misma cuenta.

*Parágrafo 1º:* Para ser beneficiario del subsidio a los aportes, los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, deberán ser mayores de cincuenta y cinco (55) años y los vinculados a los fondos de pensiones deberán ser mayores de cincuenta y ocho (58), siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima.

*Parágrafo 2º:* Cuando quiera que los recursos que se asignan a la Subcuenta de Solidaridad no sean suficientes para atender los subsidios que hayan sido otorgados a la entrada en vigencia de esta Ley, se destinará el porcentaje adicional que sea necesario de la

cotización del uno por ciento (1%) que deben realizar quienes tengan ingresos iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales”.

**Artículo 9º:** El Artículo 33 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Requisitos para obtener la pensión de vejez.

Para tener el derecho a la pensión de vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1º de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en cincuenta (50) y a partir del 1º de enero de 2006 se incrementará en veinticinco (25) cada año hasta llegar a mil trescientas (1.300) semanas en el año 2015.

**Parágrafo 1º:** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente Artículo, se tendrá en cuenta:

- a. El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones;
- b. El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en Regímenes Exceptuados;
- c. El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993;
- d. El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador; y
- e. El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b, c, d y e, el cómputo será precedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

**Parágrafo 2º:** Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente Ley, se entiende por semana cotizada el período de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada período.

**Parágrafo 3º:** Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público

cumpla con los requisitos establecidos en este Artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del Sistema General de Pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este Artículo para tener derecho a la pensión, si éste no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquél.

Lo dispuesto en este Artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al Sistema General de Pensiones.

*Parágrafo 4º:* Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1º y 2º del presente Artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del cincuenta por ciento (50%) o más, que cumplan cincuenta y cinco (55) años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua mil (1.000) o más semanas al Régimen de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993.

La madre trabajadora cuyo hijo menor de dieciocho (18) años padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el Régimen de Prima Media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este Artículo”.

**Artículo 10º:** El Artículo 34 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Monto de la pensión de vejez.

El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras mil (1.000) semanas de cotización, será equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del ingreso base de liquidación. Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mil (1.000) hasta las mil doscientas (1.200) semanas, este porcentaje se incrementará en un dos por ciento (2%), llegando a este tiempo de cotización al setenta y tres por ciento (73%) del ingreso base de liquidación. Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mil doscientas (1.200) hasta las mil cuatrocientas (1.400), este porcentaje se incrementará en tres por ciento (3%) en lugar del dos por ciento (2%), hasta completar un monto máximo del ochenta y cinco por ciento (85%) del ingreso base de liquidación.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta y cinco por ciento (85%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el Artículo siguiente.

A partir del 1º de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%), del

ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65,50 - 0,50s$ , donde:

$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.

$s$  = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir de 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el sesenta y cinco (65) y el cincuenta y cinco por ciento (55%) del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en cincuenta (50) semanas. Adicionalmente, el 1° de enero de 2006 se incrementarán en veinticinco (25) semanas cada año hasta llegar a mil trescientas (1.300) semanas en el año 2015.

A partir de 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un uno y cinco décimos por ciento (1,5%) del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el ochenta (80) y el setenta y cinco décimos por ciento (70,5%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente Artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima”.

**Artículo 11:** Requisitos para obtener la pensión de invalidez.

Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al Sistema que conforme a lo dispuesto en el Artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas en los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el Sistema sea al menos del veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.
2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

*Parágrafo:* Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

**Artículo 12:** El Artículo 46 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes.

Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca; y

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al Sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:
  - a. Muerte causada por enfermedad: si es mayor de veinte (20) años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha del fallecimiento;
  - b. Muerte causada por accidente: si es mayor de veinte (20) años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha del fallecimiento.

*Parágrafo 1º:* Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el Régimen de Prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el Artículo 66 de esta Ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2º de este Artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta Ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la Ley, cumplan con los requisitos establecidos en este Parágrafo será del ochenta por ciento (80%) del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.

*Parágrafo 2º:* Si la causa del fallecimiento es homicidio, se aplicará lo prescrito para accidente, y si es suicidio, se aplicará lo prescrito para enfermedad”.

**Artículo 13:** Los artículos 47 y 74 quedarán así: “Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

- a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga treinta (30) o más años de edad.

En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

- b. En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de treinta (30) años de edad, y no haya procreado hijos con éste. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de veinte (20) años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al Sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a;

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a y b del presente Artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

- En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco (5) años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco (5) años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la(el) cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;
- c. Los hijos menores de dieciocho (18) años, los hijos mayores de dieciocho (18) años y hasta los veinticinco (25) años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el Artículo 38 de la Ley 100 de 1993;
  - d. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de éste; y
  - e. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

*Parágrafo:* Para efectos de este Artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”.

**Artículo 14:** El Artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así: “Garantía de pensión mínima de vejez.

En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este Artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el Artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 1º de enero de 2009 el número de semanas se incrementará en veinticinco (25) semanas cada año hasta alcanzar mil trescientas veinticinco (1.325) semanas de cotización en el 2015.

*Parágrafo:* Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente Artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los párrafos del Artículo 33 de la Ley 100 de 1993”.

**Artículo 15:** Corresponde al Gobierno definir el diseño, organización y funcionamiento de:

- a. El registro único de los afiliados al Sistema General de Pensiones, al Sistema de Seguridad Social en Salud, al Sistema General de Riesgos Profesionales, al SENA, ICBF, y a las cajas de compensación familiar, y de los beneficiarios de la red de protección social. Dicho registro deberá integrarse con el registro único de aportantes y la inclusión de dicho registro será obligatorio para acceder a los subsidios o servicios financiados con recursos públicos a partir de su vigencia;
- b. El sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales a las entidades mencionadas en el inciso anterior, así como los demás aportes previstos para el Sistema de Seguridad Social y Protección Social. El sistema será manejado por entidades de economía mixta de las cuales hagan parte las entidades de seguridad social, autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social, tendrá a su cargo también la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente.
- c. El número único de identificación en seguridad social integral y la protección social, el cual deberá ser registrado por todas las entidades que realicen las transacciones que señale el Gobierno en la forma que éste establezca. Este número debe corresponder al número de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad o registro civil de nacimiento.

*Parágrafo:* El Gobierno Nacional expedirá dentro de un término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley los decretos necesarios para desarrollar el sistema a que se refiere el presente Artículo.

**Artículo 16:** El Régimen Pensional de los miembros del Magisterio, será regulado por Ley.

**Artículo 17:** Facultades extraordinarias.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 150 numeral 10º de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de Ley para reformar el Régimen Pensional del Presidente de la República.

En desarrollo de estas facultades, se autoriza al Presidente de la República para modificar el ingreso base de cotización, la tasa de cotización, el ingreso base de liquidación de la pensión de vejez, la edad para acceder a la pensión de vejez, el número de semanas de cotización, el Régimen de Transición, las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las personas que pueden acceder a la sustitución pensional y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en diez (10) puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del Sistema.
3. Expedir normas con fuerza de Ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

**Artículo 18:** Se modifica el inciso 2º, se modifica el inciso 5º y se adiciona el Parágrafo 2º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el Régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2º del Artículo 33 y Artículo 34 de esta Ley (Ley 100 de 1993), aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad decidan cambiarse al de Prima Media con Prestación Definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1º de abril de 1994 tenían quince (15) o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el Régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Que se trasladen al fondo común de naturaleza pública del Instituto de los Seguros Sociales, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;
- b. Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el Régimen de Prima Media administrado por el Instituto de los Seguros Sociales.

Para quienes el 1º de abril de 1994 tenían quince (15) años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

**Parágrafo 2º:** Para los efectos de la presente Ley se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la Ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

**Artículo 19:** Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente.

Los representantes legales de las instituciones de seguridad social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.

**Artículo 20:** Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o de fondos de naturaleza pública.

Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al Tesoro Público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

- a. Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso; y
- b. Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

**Artículo 21:** Adiciónese el Artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente Parágrafo.

*Parágrafo:* Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los decretos, deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente Ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente Artículo.

**Artículo 22:** A partir de la vigencia de la presente Ley quien devengue una mesada pensional de hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes sólo pagarán el cincuenta por ciento (50%) de las cuotas moderadoras y los copagos a que están obligados.

**Artículo 23:** Se adiciona el Parágrafo 2º del Artículo 115 de la Ley 100 de 1993.

*Parágrafo 2º:* Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el cincuenta por ciento (50%) del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales creado por la Ley 549 de 1999 aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al cien por ciento (100%) del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores con la previa autorización.

**Artículo 24:** La presente Ley rige al momento de su publicación y deroga los artículos 30 y 31 de la Ley 397 de 1997 y demás normas que le sean contrarias.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

## **Ley 860 de 2003** (por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones)

**Artículo 1º:** El Artículo 39 de la Ley 100 quedará así: “Requisitos para obtener la pensión de invalidez.

Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al Sistema que conforme a lo dispuesto en el Artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el Sistema sea al menos del veinte por ciento (100%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.
2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad de cotización para con el Sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

*Parágrafo 1º:* Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

*Parágrafo 2º:* Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, sólo se requerirá que haya cotizado veinticinco (25) semanas en los últimos tres (3) años.

**Artículo 2º:** Definición y campo de aplicación. El Régimen de Pensiones para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al que se refieren los artículos 1º y 2º del Decreto 2646 de 1994 o normas que lo modifiquen o adicionen, será el que a continuación se define.

Para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que labore en las demás áreas o cargos, se les aplicará en su integridad el Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

*Parágrafo 1º:* Pensión de vejez por exposición a alto riesgo. Los servidores públicos señalados en este Artículo, dada su actividad de exposición a alto riesgo, que efectúen la cotización especial señalada en el Artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la que se define en la presente Ley, durante por lo menos seiscientos cincuenta (650) semanas, sean éstas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el Artículo siguiente como servidores del Departamento de Seguridad, DAS, en los cargos señalados en los artículos 1º y 2º del Decreto 2646 de 1994.

*Parágrafo 2º:* Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión de vejez por exposición a alto riesgo (DAS). La pensión de vejez, se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.
2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el Artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

*Parágrafo 3º:* Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para el personal del DAS del que trata la presente Ley, será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

*Parágrafo 4º:* Ingreso base de cotización. El ingreso base de cotización para los servidores públicos a que se refiere este Artículo, estará constituido por los factores incluidos en el Decreto 1158 de 1994, adicionado en un cuarenta por ciento (40%) de la prima especial de riesgo a la que se refieren los artículos 1º y 2º del Decreto 2646 de 1994.

El porcentaje del cuarenta por ciento (40%) considerado para el ingreso base de cotización se incrementará al cincuenta por ciento (50%) a partir del 31 de diciembre de 2007.

*Parágrafo 5º:* Régimen de Transición. Los detectives vinculados con anterioridad al 3 de agosto de 1994 que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley hubieren cotizado quinientas (500) semanas les serán reconocida la pensión de vejez en las mismas condiciones del Régimen de Transición contenidas en el Decreto 1835 de 1994.

*Parágrafo 6º:* Los servidores públicos de que trata el campo de aplicación del presente Artículo, que a la fecha de entrada en vigencia de la misma se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de su publicación, para que les sea aplicado el Régimen previsto en la presente Ley. En ese caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e del Artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

A aquellos servidores público que decidan permanecer en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se les aplicará en su integralidad lo previsto para dicho Régimen en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

*Parágrafo 7º:* Normas aplicables. En lo no previsto para la pensión de vejez establecida en el presente Artículo, se aplican las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 y sus decretos reglamentarios.

**Artículo 3º:** Amortización y pago del cálculo actuarial de pensionados.

Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los decretos legislativos 1282 de 1994 “por el cual se establece el Régimen Pensional de los aviadores civiles” y Decreto Legislativo 1283 de 1994 “por el cual se establece el régimen de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles Caxdac”, deberán transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y para tal fin tendrán plazo para realizar dichos pagos hasta el año 2023.

El porcentaje no amortizado del cálculo actuarial se transferirá gradualmente en forma lineal.

Los pagos se calcularán anualmente y se pagarán en doce (12) cuotas mensuales mes vencido, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente, de tal manera que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

De no pagarse dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente, se reconocerá por el deudor el interés de que trata el inciso 1º del Artículo 23 de la Ley 100 sancionada en 1993.

Los valores que se deben transferir de conformidad con este Artículo, incluyen además de las transferencias futuras, todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición, de la presente Ley no hayan sido transferidas. Para el pago de intereses moratorios que se adeuden sobre las sumas no transferidas a la fecha de la expedición de la presente Ley, el plazo será hasta el año 2008, y se pagarán en cuotas mensuales.

*Parágrafo 1º:* Para efectos de la amortización contable las empresas no podrán disminuir los valores amortizados de sus cálculos actuariales a 31 de diciembre de 2003.

*Parágrafo 2º:* Las empresas y las entidades de seguridad social del sector privado de que trata el presente Artículo, ajustarán a los términos establecidos en la presente Ley, los acuerdos que en materia de pago hayan suscrito, en un plazo de dos (2) meses contados a partir de su promulgación.

**Artículo 4º:** A partir de la vigencia de la presente Ley, modifíquese el inciso 2º y adiciónese el Parágrafo 2º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Sistema General de Pensiones.

A partir de la fecha de vigencia de la presente Ley y hasta el 31 de diciembre del año 2007, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, de las personas que el 1º de abril de 1994 tuviesen treinta y cinco (35) años o más de edad si son mujeres o cuarenta (40) años de edad o más si son hombres o quince (15) años o más de servicios cotizados, será la establecida en el Régimen anterior al cual se encontraban afiliados a esa fecha. A partir del 1º de enero del 2008, a las personas que cumplan las condiciones establecidas en el presente inciso se les reconocerá la pensión con el requisito de edad del Régimen anterior al cual se encontraban afiliados. Las demás condiciones y requisitos de pensión aplicables a estas personas serán los consagrados en el Sistema General de Pensiones incluidas las señaladas por el numeral 2º del Artículo 33 y el Artículo 34 de esta Ley, modificada por la Ley 797 de 2003.

*Parágrafo 2º:* Para los efectos de la presente Ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la Ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

**Artículo 5º:** Vigencia.

La presente Ley empieza a regir a partir de su promulgación.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La edición e impresión  
de este libro  
fueron terminadas  
en la ciudad de Bogotá  
en el  
mes de septiembre  
del año  
dos mil nueve.

La tipografía  
utilizada  
pertenece  
a las  
familias  
Ehrhardt  
y Myriad Pro.



TALLER DE EDICIÓN • ROCCA®