

EXPOSICION DE MOTIVOS

Proyecto de Ley No. De 2006

“Por medio de la cual se regula el Trabajo asociado cooperativo”

La Constitución Política de 1991 consagró en su preámbulo (...) “*el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, (...) 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...sanciona y promulga la siguiente Constitución**” (...)*

Este preámbulo constitucional incorpora mucho más que un simple mandato específico, involucra *los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico*¹, contexto dentro del cual necesariamente se concluye que el TRABAJO deber ser un tema fundamental en la agenda legislativa y su reglamentación no puede ser ignorada por el Estado.

Desarrollando este mandato fundamental, la Carta Política precisa más adelante lo siguiente:

Artículo 1. (...) *Colombia es un **Estado Social de Derecho**, organizado en forma de República Unitaria, (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general(...)*

El artículo 25 constitucional dispone que (...) ” **el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado**. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (...)” , indicándonos la Constitución que el Trabajo, también es visto como un derecho fundamental que debe ser especialmente protegido por el Estado.

Por su parte el artículo 53 señala que: ” (...) El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (...)”. Este artículo demanda del Estado la obligación de velar por la creación de las condiciones que hagan real y efectivo el mandato del Trabajo como deber y derecho.

La Carta Política asimismo plantea en sus Artículos 58 y 333 una nueva concepción de trabajo enmarcado dentro del concepto de solidaridad.

¹ C.Const. Sentencia C-479 agosto 6/92

Artículo 58. “(...) El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Artículo 333 inciso 3. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

Indudablemente, el marco constitucional descrito obliga a las diferentes autoridades públicas a crear mecanismos de protección al trabajo en todas sus manifestaciones (dependiente, independiente, solidario).

Siguiendo la perspectiva descrita se desarrolla el presente marco normativo, que pretende de manera primordial plasmar una regulación con carácter garantista alrededor de nuevas formas solidarias de trabajo, con la finalidad de proteger su ejercicio en armonía con los postulados constitucionales de dignidad, justicia y equidad para todos los colombianos y para dar respuesta a la realidad nacional actual emergente en el sector solidario y cooperativo, como segmento eficiente de generación de trabajo para la población colombiana.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado y su realidad concreta.

Desde mediados de la década de 1980 en Colombia se ha venido gestando un movimiento de impulso al sector solidario, particularmente en lo que tiene que ver con la aparición de **COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO**, cuya esencia es ser empresas asociativas sin ánimo de lucro, que de manera autogestionaria vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos, con el fin de producir bienes, ejecutar obras, o prestar servicios.

Según datos estadísticos de la Superintendencia de la Economía Solidaria, tomando datos de los años 2002 y 2003, como período que arroja un crecimiento significativo de este tipo de organizaciones, en el que su dinámica y evolución evidenció las siguientes cifras:

- Crecimiento de las Cooperativas de Trabajo Asociado 144%
- Aumento del número de asociados 331%

Adicional a los elementos de pujanza de estas organizaciones solidarias, no puede desconocerse que ellas constituyen una fuerza de trabajo importante para dinamizar nuestra economía, lo mismo que para la generación de ingresos en familias de estratos bajos y grupos socialmente marginados, razones por las cuales en el mencionado año 2003 cerca de 180.000 trabajadores asociados generaron los siguientes resultados:

- Incremento de los Activos 178,3%
- Incremento en la propiedad de planta y equipo, 64,9%

- Variación en los ingresos 322%
- Incremento de los excedentes 17%

Se trata, pues, de una realidad nacional que no puede pasar desapercibida en momentos en los que el desempleo afecta alrededor de 2.429.301² de colombianos. Situación que convoca a todos los sectores sociales en la búsqueda de nuevas modalidades de trabajo para generar ingresos, salud, educación y protección social a más familias. Es por ello que modelos como el del trabajo asociado demanda ajustes normativos, que permitan garantizar el mandato constitucional del trabajo como derecho fundamental y en condiciones dignas y justas.

No se puede negar que este esquema organizacional de trabajo resultaría altamente eficiente en el logro de resultados sociales y económicos, sino fuera por los inconvenientes que se han detectado en su evolución, los cuales obstaculizan su desarrollo y han sido identificados desde su creación, con la Ley 79 de 1988. Es así como se han ido consolidando e incrementando en las últimas décadas prácticas irregulares que pueden llegar a desvirtuar los principios de solidaridad, autonomía, autogestión, equidad y protección social que corresponden a la naturaleza y esencia de la figura.

Entonces, existe un escenario que exige acciones y políticas públicas tendientes a evitar que estas nuevas modalidades de trabajo se consoliden como instrumentos para desconocer la normatividad laboral o para instaurar prácticas de elusión y evasión de aportes a la seguridad social y, en general, menoscabar la calidad de vida de sus asociados.

Propósitos que se colmarán prohibiendo y sancionando conductas irregulares, lo mismo que estableciendo acciones concretas para contrarrestar la problemática identificada y para ello se hace necesaria la aprobación del proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República. Propuesta de regulación producto de un plan de trabajo liderado y coordinado por este Ministerio, con la participación de otras entidades públicas, como DANSOCIAL, Superintendencia de la Economía Solidaria y otros organismos de vigilancia y control, como las superintendencias de vigilancia y seguridad privada, salud y transporte.

La labor iniciada concluye con el presente proyecto de ley, que pretende clarificar el régimen normativo y regulatorio del trabajo asociado, específicamente en los siguiente ejes temáticos:

- a. Conceptualización del Trabajo Cooperativo Asociado:** En la actualidad no aparece claro que se trata de una forma de trabajo con carácter especial y diferente del trabajo independiente y del dependiente que es regulado por

² DANE. Encuesta Continua de Hogares. Mes de mayo de 2006.

el Código Sustantivo del Trabajo, En este sentido es importante precisar los elementos que lo caracterizan, entre otros que no se trata de una opción de trabajo subordinado, sino de una sujeta a legislación especial y que sólo puede ser ejecutada de manera personal por personas naturales que se asocian en torno a un proyecto autogestionario.

- b. *El trabajo no asociado es excepcional al interior de este Tipo de Cooperativas:*** La Corte Constitucional en la Sentencia C-211 de 2000, al revisar la constitucionalidad del artículo 59 de la ley 79 de 1988, tuvo la oportunidad de afirmar que sólo de manera excepcional y previamente justificada se podían vincular trabajadores no asociados y a ellos se les aplicaría el Código Sustantivo de Trabajo. No obstante lo anterior, en la práctica algunas cooperativas vinculan de manera permanente este tipo de trabajadores, desnaturalizando el trabajo asociado, por una parte, y, por otra, utilizando ficticiamente la figura para hacer más precarias las condiciones de trabajadores que en realidad tienen el carácter de subordinados y dependientes, los cuales se hacen aparecer como supuestos asociados a una cooperativa.
- c. *Seguridad Social Integral.*** Tanto la ley 79/88 como el Decreto 468 de 1990, son anteriores a la actual Constitución Nacional y a la Ley 100 de 1993, razón por la cual la regulación de la seguridad social en las Cooperativas de Trabajo Asociado, contiene elementos discordantes con los principios de universalidad y obligatoriedad del Sistema Integral de Seguridad Social. Es por ello que en este sector se observan preocupantes prácticas de elusión y evasión de aportes que corresponden al Sistema de Seguridad Social, frente a las cuales se hace necesario actualizar conceptos básicos acordes con la normatividad constitucional y legal vigente en materia de Seguridad Social Integral, en armonía con los desarrollos jurisprudenciales del tema.
- d. *Concepción errada al concebir a las Cooperativas de Trabajo Asociado limitadas únicamente a la producción de bienes:*** Pese a que reglamentación actual, como la contenida en el Decreto 468 de 1990, consagra la opción de que las CTA funjan en el ramo de la prestación de servicios, existe una generalizada tendencia a enmarcarlas únicamente en el campo de la producción. Es por ello importante delimitar el marco en el cual estas organizaciones asociativas pueden prestar válida y legalmente la prestación de servicios a terceros.
- e. *Cerrar toda posibilidad de que utilizando la figura de las CTA's se realicen encubiertamente actividades de intermediación laboral u otro tipo de prácticas exclusivamente autorizadas por la ley a las Empresas de Servicios Temporales.*** En los últimos años se ha venido observando con preocupación que la gestión de algunas Cooperativas de Trabajo

Asociado se ha orientado con un claro enfoque que distorsiona su esencia solidaria, ya que intencionalmente son conformadas para suplir las deficiencias del mercado y con el propósito de facilitar la contratación de mano de obra, bajo supuestos diferentes a la regulación laboral ordinaria, que ha sido percibida por ciertos sectores como inflexible, de baja competitividad, costosa y de poca productividad en términos de eficiencia del recurso humano.

La utilización irregular de la CTA simulando actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales permite irregularmente que terceros contratistas ahorren entre un 12% y un 15% de lo que antes pagaban a una Empresa de Servicios Temporales por la intermediación (9% de parafiscales, más 4% ó 5% de la comisión de administración de la nómina), además de lo que dejan de percibir los supuestos asociados, quienes en realidad son trabajadores subordinados artificialmente excluidos de la aplicación de C.S. de T.

- f. Cerrar la posibilidad de maniobras tendientes a que las Cooperativas de Trabajo Asociado estén sometidas a la autoridad e influencia de personas naturales ajenas a su asociatividad o a los representantes legales de las empresas contratantes.
- g. Evitar que sean utilizadas como entidades de afiliación colectiva para trabajadores independientes.
- h. No permitir la desnaturalización de la Cooperativa de Trabajo Asociado en su carácter de especializada, para que sea utilizada como cooperativa multiactiva o integral, desarrollando el trabajo asociado directamente o creando secciones de trabajo asociado.
- i. Definir y determinar claramente el régimen de inspección, vigilancia y control, de manera que se elimine toda posibilidad de conflicto o ausencia de competencias institucionales en este sector.
- j. Fortalecer los instrumentos sancionatorios.

Estructura del proyecto de ley.

La estructura básica del proyecto es la siguiente:

Capítulo 1: *Disposiciones generales:* Contiene el objeto y el campo de aplicación.

Capítulo 2: *Trabajo Asociado:* Definición, acuerdo cooperativo de Trabajo, naturaleza de la relación de trabajo, condición especial para asociarse, excepciones al trabajo asociado y desnaturalización del trabajo asociado.

Capítulo 3: *Organización de las Cooperativas de Trabajo Asociado:* Naturaleza de la CTA, objeto social, reconocimiento, características de la CTA, propiedad, posesión y tenencia de los medios de producción y/o de labor, denominación abreviada, plazo para adecuar estatutos y regímenes.

Capítulo 4: *Precooperativas de Trabajo Asociado:* Definición, duración y reconocimiento.

Capítulo 5: *Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones:* Obligatoriedad y autorización, definición de compensaciones, principio de orden y acatamiento y contenido del Régimen de Trabajo y Compensaciones.

Capítulo 6: *Seguridad Social Integral:* Responsabilidad de la CTA frente al Sistema Integral de Seguridad Social, afiliación e ingreso base de cotización en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales, pago de la cotización en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales, requisitos para la afiliación de los trabajadores asociados al Sistema e inscripción de la CTA en el Registro Único de Aportantes.

Capítulo 7: *Régimen de Prohibiciones:* Prohibición para actuar como intermediario o Empresa de Servicios Temporales, prohibición para personas naturales o jurídicas, prohibición para actuar como entidades de afiliación colectiva, prohibición para cooperativas diferentes a las de trabajo asociado y prohibición para entidades promotoras de Precooperativas.

Capítulo 8: *Inspección, vigilancia y control:* Dirección de la inspección, vigilancia y control, atribuciones de la Superintendencia de la economía Solidaria, causales de suspensión y cancelación de la personería jurídica y del registro y atribuciones del Ministerio de la Protección Social.

Capítulo 9: *Disposiciones finales:* Formas de solución de conflictos de trabajo, vigencia y derogatorias.

De igual manera con el presente proyecto de ley se da cumplimiento al requerimiento formulado por el Señor Procurador General de la Nación al Ministerio de la Protección Social y a las Presidencias del Senado de la República y Cámara de Representantes, contenido en la Circular 0022 del 31 de mayo de 2005.

Teniendo en cuenta que el proyecto normativo que se presenta a Consideración del Honorable Congreso de la República desarrolla una temática de bastante

actualidad y muy sensible en diferentes sectores económicos y sociales de nuestro país, se considera importante que dentro del trámite legislativo se implementen espacios de análisis y discusión del articulado, en el que puedan participar los gremios económicos, productivos, empresariales, sindicales, lo mismo que las agremiaciones y representantes del sector solidario, para que dentro de un marco de concertación y pluralismo sea posible presentarle al país una nueva regulación en esta materia.

De los Honorables Congresistas,

DIEGO PALACIO BETANCOURT
Ministro de la Protección Social