

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 223 DE 2020 CÁMARA
“POR LA CUAL SE BRINDAN CONDICIONES PARA FACILITAR EL ACCESO
AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES A LA POBLACIÓN DE
RECUPERADORES AMBIENTALES DEL PAÍS”¹**

1. Introducción

Dentro de la estrategia de lucha contra la corrupción desarrollada por la Ley 1474 de 2011, se contempló la articulación entre el Control Fiscal ejercido por la Contraloría General de la República y el Control Político ejercido por el Congreso de la República, como otra herramienta para dotar de eficiencia y eficacia el combate contra la corrupción en Colombia. En este sentido, la labor de la CGR es apoyar técnicamente la función legislativa del Congreso de la República, analizando los proyectos de ley en curso, considerados de interés por la CGR dado su impacto e importancia para el desarrollo nacional.

El proyecto de ley que se analiza en este informe se identifica como PL 223/2020 Cámara y tiene por objeto brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recuperadores ambientales del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupen que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, **propósitos estos, altamente favorables, ya que a través de este, podrán lograr unas mejores condiciones laborales para esta población altamente vulnerable y es una forma de dignificar su labor, la cual ha sido subestimada y que ha contribuido históricamente con la protección del medio ambiente en el país.**

Así mismo, este tipo de iniciativas legislativas que propenden por el bienestar de los trabajadores informales, están en línea con los preceptos constitucionales de

¹ Elaborado por Diego Alejandro Chaves – Profesional DES Trabajo

protección social. El análisis del PL 223/2020 Cámara, que presenta la Contraloría General de la República (CGR) está estructurado de la siguiente manera:

- Introducción
- Objeto del Proyecto
- Análisis y evaluación de ponencias, trámite o cambios en el PL
- Análisis de la exposición de motivos
- Análisis y evaluación del diseño del PL
- Impacto en el Control Fiscal

2. Objeto del Proyecto

El PL 223/2020 Cámara y tiene por objeto brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recuperadores ambientales del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupen que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

3. Análisis y evaluación estado actual del Proyecto de Ley (PL)

Este PL corresponde a una ley ordinaria, la cual fue radicada en comisión al inicio de la presente legislatura (20 de julio) y publicado en la Gaceta del Congreso 692 de 2020, y en este momento se encuentra pendiente para su primer debate en Comisión Séptima Constitucional Permanente en Cámara por parte de sus ponentes (Honorable Representantes Henry Fernando Correal Herrera y H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego).

4. Análisis de la exposición de motivos

La exposición de motivos que soporta el presente PL está dividida en 5 temas que a continuación se examinan:

4.1. Objeto: el objeto del proyecto de ley, está claramente definido, y en absoluta consonancia con el articulado que conforma el PL.

4.2. Competencia del Congreso de la República: en este numeral, se expone de manera breve y lógica, la atribución que tiene el Congreso de la República para la expedición de una norma, con el fin y utilidad que aquí se propone.

4.3. Marco Normativo: en este acápite se hace una descripción de las normas, principalmente, aquellas de carácter ambiental y otras organizacionales propias del ejercicio de recuperadores ambientales y que respaldan la expedición de esta iniciativa. **Al respecto se sugiere incluir algunas normas correspondientes a la protección social y con énfasis en el Sistema General de Riesgos Laborales, la cual está ausente.**

4.4. Jurisprudencia Relacionada: aquí se relacionan de manera acertada las diferentes y más recientes sentencias que exigen beneficios y protección por parte del Estado a la población de recuperadores ambientales en el país.

4.5. Justificación: este es el capítulo esencial de la exposición de motivos del PL; está dividido en dos componentes: en primer lugar, se explica de forma detallada la transición histórica que han tenido los recuperadores ambientales para la organización y dignificación de su trabajo y su situación actual, resaltando el potencial para una mayor recuperación de elementos nocivos para el medio ambiente.

En una segunda parte, se menciona el funcionamiento y los resultados del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) durante los últimos 10 años, y su importancia en la reducción de la mortalidad y enfermedad laboral.

En este aparte se realiza una caracterización de los ingresos, donde se evidencia como, debido a su limitado nivel de ingresos, se torna difícil su acceso a los

diferentes regímenes que componen el sistema de protección social, incluido el componente en aseguramiento en riesgos laborales. Como un dato de su compleja situación, solo un 14% de ellos considera que logra conseguir trabajando a destajo, un salario mínimo mensual legal vigente. También se destaca el cálculo del costo aproximado para cada recuperador de cotizar a riesgos laborales, realizado por los ponentes, el cual sería cercano a los \$21.000 mensuales.

Sería útil conocer dentro de esta caracterización aquí realizada, estadísticas y el alcance del estado actual de vinculación de los recuperadores ambientales en el sistema de protección social, para darle más fuerza a la necesidad de expedir este PL, y permitiría así, conocer los efectos potenciales de su implementación. Igualmente, al final de la exposición de motivos, en su justificación, debería fortalecerse el escrito relacionado con los beneficios que traería la implementación de este PL.

5. Análisis y evaluación del diseño del PL

El proyecto consta de 11 artículos, los cuales se analizan a continuación.

5.1. Análisis del articulado del PL

Artículo 1. Objeto. Objeto. La presente Ley tiene por objeto brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recuperadores ambientales del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupen que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Comentarios CGR: la CGR considera importante y oportuno la expedición de una normativa en este sentido que busca garantizar una efectiva protección laboral para los recuperadores ambientales, debido a las difíciles condiciones en que desarrollan su actividad.

Artículo 2. Definición. Para efectos de esta Ley se entenderán por recuperadores ambientales, las personas naturales que derivan el sustento propio y familiar de la práctica habitual de las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima, que hagan parte de una organización con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Comentarios CGR: sin comentarios

Artículo 3. Modifíquese el literal b del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el artículo 13 del Decreto-Ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

b) En forma voluntaria:

Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riegos Laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población.

Los recuperadores ambientales podrán cotizar al Sistema de Riegos Laborales sin que sea requisito para ello la cotización al régimen contributivo en salud, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1607 de 2002 o las normas que lo modifiquen.

Comentarios CGR: en este punto, considera la CGR que debe examinarse y contrastarse la posibilidad de que estos trabajadores puedan acceder a los beneficios que otorga el recientemente expedido Decreto 1174 de 2020 “Por

medio del cual se reglamenta el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente”, y que precisamente fue diseñado para trabajadores con características similares a las de los recuperadores ambientales, con lo cual, al ser vinculados de manera voluntaria, como lo dispone el Decreto 1174 dentro de una de sus categorías, quedarían afiliados a los beneficios de una protección integral que en este decreto se ofrecen, y que va más allá de los propuesto en el PL, tales como el programa de beneficios económicos periódicos (BEPS) y el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por los BEPS.

Esta observación no es menor, porque con la aprobación de este PL, se corre el riesgo de que para cada sector con población vulnerable (P. ej, trabajadores ambulantes, cuidadores de vehículos), se establezca una legislación o sistema de protección social particular, muy bien intencionada, pero que contribuye a hacer más confuso el sistema de seguridad social.

Igualmente, al ser voluntario, sería indispensable investigar a través de las diferentes asociaciones que los aglutinan, la disponibilidad a pagar de estos trabajadores, puesto que, si bien se genera la opción de pagar, no es claro en la exposición de motivos si realmente, estos trabajadores reconocen la importancia de contribuir y si lo considerarían como un gasto prioritario; esto para que no se repita lo mismo que ocurre con la reglamentación vigente sobre el trabajo por horas (Decreto 2616 de 2013), que pretendía favorecer principalmente a Empleados del Servicio Doméstico, y cuya implementación ha sido particularmente lenta, entre otras razones por la dificultad de obtener ingresos cotizar al sistema.

Artículo 4. Afiliación. La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los recuperadores ambientales se hará a través de las organizaciones que los

agrupen, que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Comentarios CGR: se recomienda que, de manera simultánea con la afiliación, se incluya en este acápite la indispensable tarea de sensibilización por parte de las organizaciones agrupadoras a sus miembros, con el apoyo de las entidades gubernamentales con competencia, acerca de la importancia de contar con el aseguramiento en riesgos laborales en el desarrollo de sus actividades.

Artículo 5. Relación laboral. La aplicación de lo dispuesto en la presente Ley no genera relación laboral ni modifica el tipo de vinculación existente entre las organizaciones y los recuperadores agrupados.

Comentarios CGR: sin comentarios

Artículo 6. Pago de la cotización. El pago de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales estará a cargo de los recuperadores ambientales y se realizará a través de las organizaciones que los agrupan, conforme al tipo de riesgo establecido por la Administradora de Riesgos Laborales -ARL- según lo dispuesto en el Decreto 1295 de 1994.

Comentarios CGR: sin comentarios.

Artículo 7. Obligaciones de las ARL. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, las Administradora de Riesgos Laborales -ARL- tendrán las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar un programa especial de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales y promoción de buenas prácticas, dirigido al sector de recuperación de residuos con el objetivo de mejorar los hábitos en el desarrollo de

las actividades y reducir el número y gravedad de los accidentes laborales y enfermedades de trabajo asociadas.

2. Eliminar las barreras de acceso de los recuperadores ambientales al Sistema General de Riesgos Laborales.

3. Las demás que se establezcan en las normas que regulen o reglamenten el Sistema General de Riesgos Laborales.

Comentarios CGR: aunque no se encuentra establecido dentro de las funciones de las ARL, se podría considerar la posibilidad de incluir de alguna manera, que se entreguen equipos de protección especial (EPP), privilegiando la dificultad de su trabajo y para un mejor y más seguro desarrollo de sus funciones, debido a un entorno donde manejan indistintamente material tóxico y riesgos de tipo biológico; para tal fin, se podría pensar en diseñar un mecanismo similar al establecido con el personal de salud, en el marco de la actual pandemia, donde las ARL, asumieron este costo.

Artículo 8. Vigilancia y control. El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el marco de sus competencias, deberán hacer seguimiento, vigilancia y control al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Comentarios CGR: es indispensable incluir al Ministerio de Trabajo como entidad fundamental dentro del Sistema General de Riesgos Laborales y encargado de fijar directrices en la materia.

En aras de una mayor transparencia de este proceso, resultaría útil y enriquecedor, conocer el concepto que sobre este PL podría brindar el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, como órgano de dirección del Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 9. Evaluación. Una vez cumplidos dos años de la entrada en vigencia de la presente ley, y dentro de los seis meses siguientes a dicha fecha, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberán realizar una evaluación de los efectos de esta ley, en la cual analicen como mínimo los indicadores de acceso de recuperadores ambientales al Sistema General de Riesgos Laborales, prestaciones e impactos económicos. Los resultados de esta evaluación y las recomendaciones que se consideren pertinentes se presentarán en un informe al Congreso de la República.

Comentario CGR: se sugiere precisar, a que se hace referencia con la expresión impactos económicos dada la complejidad que representa elaborar este tipo de indicadores. Con lo allí expuesto, ¿Se sugiere conocer los impactos sobre la actividad de recuperación ambiental o sobre cómo se han visto afectados los ingresos de los recuperadores?

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para desarrollar lo dispuesto en esta ley.

Comentarios CGR: sin comentarios.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga toda disposición que le sea contraria.

Comentarios CGR: sin comentarios

5.2. Impacto en el marco normativo e institucional

El marco legal propuesto, como se mencionó en la revisión de la exposición de motivos es el adecuado y esta soportado con las normas generales aplicables para temas ambientales, junto con la jurisprudencia relevante asociada. Tampoco

se evidencian inobservancias frente a normas con las que pueda llegar a generar alguna contradicción.

A nivel institucional, posiblemente no existe la necesidad de realizar cambios importantes al interior de las entidades involucradas (Ministerio de Trabajo, Superintendencia Nacional de Salud y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios)

5.3. Impacto fiscal del PL

En ninguno de los apartes del PL se menciona el posible impacto fiscal que puede generar la puesta en marcha del PL, lo cual es necesario que se haga explícito en el documento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003², artículo 7³.

Por una parte, posiblemente el PL tiene un impacto fiscal positivo, debido a la posibilidad de reducir los gastos del Estado en el régimen subsidiado en salud, al trasladar los gastos de atención de enfermedades laborales de los recuperadores a las ARL. De otro lado, las entidades con competencia en la inspección, vigilancia y control propuesta en el PL, posiblemente requerirán algún tipo de adaptaciones institucionales para llevar a cabo las nuevas tareas delegadas.

6. Impacto en el Control Fiscal

El proyecto tal como está planteado, no modifica o afecta competencias en el control de recursos por parte de la CGR y se ajusta a las disposiciones

² “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

³ Artículo 7: Análisis del impacto fiscal de las normas: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

constitucionales sobre control fiscal y no tiene injerencia ni afecta las normas superiores de control fiscal del país.

Finalmente, el proyecto de Ley no plantea aspectos que sean contrarios a las disposiciones a la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aprobada por el país con la Ley 970 de 2005.