



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 705

Bogotá, D. C., viernes, 18 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se expiden normas que regulan respecto al derecho a la seguridad y el mantenimiento y conservación de los espacios públicos y se dictan otras disposiciones.*

#### PARTE DISPOSITIVA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como finalidad principal regular la función social del derecho al uso colectivo del espacio público, determinando limitaciones transitorias de circulación que ofrezca ciertas garantías relacionadas con el derecho a la seguridad de los ciudadanos para preservar el derecho a la vida y el mantenimiento y conservación de los espacios públicos.

Artículo 2°. El contenido de esta ley se aplica a nivel nacional en los predios con tratamiento de desarrollo dentro del suelo urbano, y las áreas zonas rurales con vocación de expansión urbana.

Artículo 3°. Los bienes de uso público podrán ser administrados por particulares de manera transitoria para defender la seguridad de los habitantes, en virtud de autorización expedida por autoridad competente, siempre y cuando no se atente contra la naturaleza e integridad de los mismos con el fin de contribuir de manera directa a la realización de los fines constitucionales del Estado para proteger la vida, honra y bienes de las personas.

Artículo 4°. Las copropiedades sometidas al régimen de propiedad horizontal y las Asociaciones o agrupaciones de vivienda que requieran implementar medidas de seguridad para proteger a sus habitantes, podrán solicitar el permiso ante

la autoridad territorial competente para que se permita administrar en forma transitoria parte del espacio público tendiente a materializar las medidas de seguridad que la autoridad territorial apruebe.

Parágrafo. Estas medidas deben plasmarse por un convenio suscrito entre la autoridad municipal o distrital competente o la entidad responsable de la administración, del espacio público y entre el representante legal de la solicitante, en el cual se estipule los criterios para la administración transitoria del espacio público, tales como conservación, mantenimiento, compensaciones, respeto por el medio ambiente, evitar impactos negativos previsibles, y garantizar los horarios de utilización de dichos espacios públicos por los ciudadanos en general, conforme a las normas urbanísticas.

Artículo 5°. A partir de la sanción de la presente ley, y previo a adelantar las actuaciones administrativas orientadas a hacer efectiva la medida contemplada en el artículo 104 numeral 5 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003 y de la normatividad que la modifique, será obligatorio que se realice audiencia entre la autoridad distrital y/o municipal encargada de la protección del espacio público con los consejos de administración y/o juntas que representen a los propietarios afectados con el procedimiento sancionatorio.

Parágrafo. Esta audiencia tiene como finalidad brindar la oportunidad para que se presenten alternativas que permitan adelantar la recuperación del espacio público sin generar traumatismos a las condiciones de seguridad y convivencia de los habitantes.

Artículo 6°. A partir de la sanción de la presente ley, todo urbanizador y/o constructor que adelante

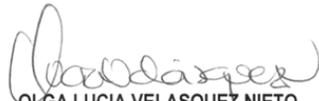
proyectos de agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares cerrados deberá incluir un aislamiento destinado a la ubicación de los cerramientos que brinden seguridad a los residentes dentro del bien inmueble privado independiente de las áreas de cesión de bienes inmuebles para amoblamiento urbano.

Artículo 7°. La entidad responsable de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público en los municipios o distritos será la encargada de hacer cumplir los lineamientos presentes en esta ley.

Artículo 8°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

De los honorables Congresistas,



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO

Representante a la Cámara por Bogotá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991 determinó claramente que *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración*. Ahora, el artículo 150 determina que:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

#### **Importancia del proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal regular la limitación transitoria y razonable del derecho al uso colectivo del espacio público y la seguridad de los ciudadanos, ofreciendo garantías relacionadas con el derecho a la protección de la vida, la honra, los bienes, la seguridad, el mantenimiento y conservación de los espacios públicos. En numerosas agrupaciones habitacionales de las principales ciudades del país, antes de la Constitución Política de 1991 y aún después, se permitieron los cerramientos de conjuntos de vivienda en áreas de cesión que como tales, tenían y siguen teniendo el carácter de espacio público, con la equivocada certeza de sus residentes de estar realizando algo permitido y legal.

Asimismo, los constructores y/o urbanizadores engañaban a las personas, cuando en la promoción de preventas y ventas de vivienda ofrecían, dentro de la arquitectura, conjuntos cerrados bajo el plus de llegar a tener una mejor calidad de vida, por la seguridad que generaban en garantizar los bienes y vidas de los futuros residentes, sin que los interesados se preocuparan por avizorar una

presunta ilegalidad en relación a que las mallas y/o rejas objeto de la cerca, las cuales estaban ubicadas en las áreas obligatorias de cesión, que son ni más ni menos bienes de uso público.

Esta práctica constante de cerramientos de espacios públicos en desmejora de los aprovechamientos de los mismos por parte de la comunidad en general, conllevó a que las autoridades competentes y bajo el rango constitucional y legal de proteger el espacio público se inician las demoliciones de los cerramientos con connotaciones muy graves especialmente en temas de seguridad.

A vía de ejemplo y sobre la magnitud de demoliciones de cerramientos, podemos citar que entre el año 2005 al 10-07-2015 se han adelantado en diez (10) localidades de la ciudad de Bogotá, 1.624<sup>1</sup> actuaciones administrativas de restitución de espacio público generándose problemas de orden público por la discusión que se suscita entre comunidad y autoridad frente al tema de seguridad, conllevando incluso muertes como sucedió en barrio Luna Park.

Aunado a todo lo anterior, es de insistir que la inseguridad urbana en muchas ciudades del país llevó a que la mayoría de las agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares tomaran la decisión de “encerrarse” (sin tener en cuenta si lo hacían en bienes de uso público o privado) como una medida a la incapacidad de las autoridades en garantizar la seguridad de los bienes y la vida de sus residentes.

Respecto a los bienes de uso público, los artículos 63 y 82 de la Constitución Política determinan que dichos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el particular.

Ante los anteriores preceptos constitucionales es complejo hablar de cerramientos en agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares en torno a la seguridad y simultáneamente discutir la protección al disfrute del espacio público.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación en varias intervenciones ante la Corte Constitucional ha fijado su posición respecto de los bienes de uso público frente a los particulares que requieren de un aprovechamiento temporal, así:

*“si bien los bienes de uso público tienen como característica fundamental el uso común de todos los habitantes, no se considera contrario a la Constitución que sobre tales bienes se permitan ciertos usos determinados, que aunque no corresponden con su destino, tampoco son contrarios a este. Veamos:*

<sup>1</sup> Bogotá, Rad. 20153510206411, 10.07-2015. Información Secretaría Distrital de Gobierno.

*Sobre los bienes de uso público pueden darse varias clases de usos, unos normales y otros anormales, el primero consiste en el uso común por parte de todos los habitantes, el cual coincide totalmente con el fin que deben cumplir esta clase de bienes. El segundo, no es conforme con el destino del bien de uso público en cuanto a su fin, pero con un uso lícito que comporte un interés que pueda coexistir con el uso común y que no implique un menoscabo sustancial de este, o el desconocimiento de un interés público superior o prevalente.*

*De igual manera, conviene aclarar que de la expresión: “por cualquier razón”, contenida en la norma acusada, no se puede concluir que los particulares por cualquier causa pueden ocupar los bienes de uso público, lo cual daría lugar a los procesos restitutorios correspondientes. Pues esa expresión debe entenderse dentro del contexto de que dicha **ocupación ha sido autorizada por la autoridad competente**, en aras del interés general.*

*Entendido el uso especial sobre los bienes de uso público como el poder jurídico que la autoridad competente concede a persona determinada, por el cual se permite el aprovechamiento temporal de la utilidad económica, científica, etc., que proporciona un bien de uso público, ese uso especial que autoriza la Constitución, el que debe emanar de un acto de autoridad competente, para lo cual se debe acudir a cualquiera de los medios que para el efecto establezca o reconozca el ordenamiento jurídico, tales como la concesión y el permiso”.*

En relación con la construcción, edificación o las mejoras sobre los bienes de uso público, estas sí pueden ser realizadas como consecuencia de un uso especial. Al respecto, el artículo 679 del Código Civil manifiesta:

*“Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás a lugares de propiedad de la Unión” (negrilla fuera de texto).*

*Con fundamento en esta disposición, considera el Despacho que, para efectuar obras en esta clase de bienes, debe existir una autorización por parte de la autoridad competente, que no es otra que el acto administrativo que conceda o permita dicha construcción.*

El artículo 682 del mismo estatuto en la misma dirección señala:

*“Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y el goce de ellas, y no la propiedad del suelo. Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la unión, o al uso y goce general de los habitantes,*

*según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión”.*

*De los artículos transcritos, se puede concluir que **sí es posible la construcción, edificación y mejoras sobre los bienes de uso público**, siempre y cuando medie autorización de autoridad competente, la que, como acto administrativo que es, deberá cumplir los requisitos de ley y ser susceptible de los recursos correspondientes; construcciones estas que no afectan las características de los bienes de uso público señaladas en el artículo 63 constitucional.*

*Añade que dentro de los límites al uso común de los bienes públicos se encuentra el ejercicio del dominio público del Estado contemplado en el artículo 102 de la Carta, según el cual el Estado puede afectar determinadas partes del bien de uso público con un uso especial, evento en el cual debe haber una coexistencia con el uso común que se “debe dar sobre las otras partes del bien”.*

De acuerdo a estudios del mismo Distrito en Bogotá, se pudo establecer que el uso del cerramiento sigue siendo fundamental para todas las comunidades, dado que es altamente valorado como una práctica que brinda protección y seguridad al interior de los habitantes por la impotencia que genera la desprotección del Estado.

Precisamente, el modelo de la ciudad abierta y pública no ha podido prosperar porque las ciudades no han podido conseguir la seguridad urbana mínima.

#### **Fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre bienes de uso público constitucionales:**

El artículo 82 incluido en el Capítulo III de los derechos colectivos y del ambiente establece que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El artículo 63 que establece que los bienes de uso público y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El artículo 102 de la Constitución dispone que “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación”, y el artículo 101 ídem, en sus incisos tercero y cuarto, establece que forman parte de Colombia “además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

*También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el*

*Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.*

Los ciudadanos tienen derecho a que se les proteja los derechos e intereses colectivos relacionados con un ambiente sano, la seguridad y la salubridad pública, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prelación al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Legales:

**Ley 9ª de 1989:** define el espacio público, como el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

**Ley 388 de 1997:** El principal objetivo de esta ley es el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio promover el uso equitativo y racional del suelo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

En su artículo 104, que fue modificado por la Ley 810 de 2003 establecía que:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales: *Multas sucesivas entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.*

*En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en áreas que formen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.*

**El Decreto número 1504 de 1998,** reglamentario de la Ley 388 de 1997, prevé que las autorizaciones para la intervención y ocupación del espacio público, las concede las Oficinas de Planeación en los siguientes términos:

Artículo 27: *La competencia para la expedición de licencias para todo tipo de intervención y ocupación del espacio público es exclusivamente de las oficinas de Planeación municipal o distrital o la autoridad municipal o distrital que cumpla sus funciones”.*

**Ley 810 de 2003:** el artículo 2º modifica el artículo 104 de la Ley 388 de 1997 estableciendo:

Artículo 2º. *Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales: Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.*

*En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala”.*

**Decreto 1504 de 1998:** De los artículos 18, 19 y 25 del Decreto 1504 de 1998 se deduce que es posible entregar a particulares para su administración y mantenimiento, elementos que conforman el espacio público, pero expresamente establecen que los parques y zonas verdes no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito; es decir, que entre otros elementos del espacio público las vías peatonales y vehiculares no son susceptibles de cerramiento alguno. Así, las autoridades solo podrán autorizar el cerramiento “parcial” de aquellas áreas (parques y zonas verdes públicas) “por razones de seguridad” y la construcción debe garantizar la transparencia en el porcentaje previsto en la normatividad.

**Documento Conpes 3718 Política Nacional de Espacio Público**

**DIAGNÓSTICO:**

**Eje problemático número 3. Debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales.**

- d) Falta de claridad en la generación y construcción del espacio público como resultado de los procesos de urbanización. Adicionalmente, a las dificultades anotadas en relación con las cesiones urbanísticas, no existen paráme-

tros claros a nivel nacional de planificación, diseño, construcción y delimitación (cerramiento) del espacio público en proyectos urbanísticos. Adicionalmente, a las dificultades anotadas en relación con las cesiones urbanísticas, no existen parámetros claros a nivel nacional de diseño, construcción y delimitación (cerramiento) del espacio público en proyectos urbanísticos y comerciales.

...

g) Ausencia de estrategias de prevención situacional del delito relacionado con el diseño del espacio público. Dificultades en la aplicación de criterios de diseño e intervención urbanística y en la articulación de instrumentos de planeación urbana (POT y Planes Maestros de Equipamientos para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana) que contribuyan a la disminución de las tasas de criminalidad y que promuevan una mayor integración en el espacio público, teniendo en cuenta aspectos como el control natural de accesos, la vigilancia natural, el mantenimiento, el reforzamiento territorial y la participación comunitaria 16.

#### **Eje problemático número 4: Falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público**

...

c) Carencia de políticas de competitividad y productividad urbana sobre la base de una gestión adecuada del espacio público. La carencia y el deterioro del espacio público tienen efectos negativos para la competitividad y productividad urbana. El desarrollo de actividades económicas y la localización de empresas en las ciudades dependen en gran medida de su imagen urbana, aspecto que se traduce en espacios públicos atractivos, los cuales deben cumplir con diversas características, como suficiencia y disponibilidad para el uso y disfrute de actividades individuales y colectivas con diseños de calidad, de fácil accesibilidad, integrados a las actividades urbanas y con parámetros de diseño que mitiguen la inseguridad y los efectos de la contaminación.

...

#### **a) Problema central**

##### **i. Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público**

El espacio público en Colombia ha estado influenciado por un largo proceso de transformaciones, relacionadas con los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, cuyos resultados son: escasez de suelo de dominio y uso público; falta de ordenamiento y planificación; poca accesibilidad; carencia de equipamientos; ocupación irregular; pérdida o deterioro de los recursos naturales por contaminación, tala, ocupación de rondas, relleno de humedales, ruido,

etc.; estrechez y deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad.

#### **Jurisprudenciales**

El Consejo de Estado, a través de múltiples jurisprudencias (AP 2001-1345, AP 2002-0132, AP 2002- 01503, AP 2004-0395) ha fijado su criterio expresando que “*El derecho al disfrute del Espacio Público no es absoluto; pues la normativa vigente habilita a las autoridades municipales y distritales a autorizar su uso a particulares en actividades compatibles con su naturaleza y previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- *Que obre autorización de la administración municipal.*
- *Que el uso sea compatible con la naturaleza del espacio público, o sea que no cause afectación a los derechos colectivos.*
- *Que se formalice la relación jurídica a través de un vínculo contractual’.*

Por su parte, la Corte Constitucional, en **Sentencia de Constitucionalidad C-265 de 2002** expresó que si bien el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad horizontal, puesto que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso, no pueden invadir el espacio público ni excluir de su goce a los habitantes que no pertenecen a esas unidades, ello no impide que, “en casos específicos, el espacio público pueda ser objeto de alguna **limitación transitoria y razonable** como resultado de disposiciones que reconocen a los particulares **ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad**, con la prestación de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas”. (Subrayado fuera del texto original).

Agrega la sentencia que “*en estos casos, es preciso identificar criterios que permitan la armonización de diferentes derechos e intereses que pueden verse enfrentados, de tal forma que se impida la apropiación por parte de los particulares de elementos del espacio público que garantizan la vida en comunidad* (v. g. el cerramiento de una calle que hace posible el acceso a un sector de la ciudad) y permiten el ejercicio de derechos individuales, sociales y colectivos que mejoran la calidad de vida de todas las personas (en plazas, parques, lugares de reunión, etc.)”.

En esta sentencia en el punto 4. De las consideraciones se expresa que: “**El espacio público como límite a los intereses particulares. Necesidad de que el legislador defina el ámbito de acción de las autoridades responsables de la regulación del espacio público...** Ahora bien, lo anterior no impide que, en casos específicos, el espacio público pueda ser objeto de alguna limitación transitoria y razonable como resultado de disposiciones que reconocen a los particulares **ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de**

*servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas.*

Igualmente, en la Sentencia C-183-03 la Corte Constitucional indicó: “La Constitución Política establece en el artículo 82, como se señaló, el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular. Por su parte, el artículo 63 de la Carta dispone que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Inalienables, pues como se dijo se encuentran por fuera del comercio, por lo tanto no pueden ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien; inembargables, característica que se desprende de la anterior, comoquiera que se trata de bienes que no pueden ser objeto de embargos, secuestros, o en general cualquier medida de ejecución judicial que tienda a restringir el uso directo o indirecto del bien; e, imprescriptibles, esto es, que no son susceptibles de usucapión”.

Por otra parte, el artículo 102 de la Constitución dispone que “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”, y el artículo 101 ídem, en sus incisos tercero y cuarto, establece que forman parte de Colombia “además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

En relación con lo anterior, cabe advertir que la vocación de los bienes de uso público es su utilización y disfrute colectivo en forma libre, sin perjuicio de las restricciones que en beneficio del grupo social mismo, puedan ser impuestas por parte de las autoridades competentes, de ahí su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que les otorga el artículo 63 de la Carta. Con todo, no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes. **Es decir, que el otorgamiento de esa concesión o permiso para un uso especial en bienes de uso público por parte de los particulares, no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de**

**que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.**

Conforme a lo expuesto, es claro entonces, que los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, según expresa disposición constitucional (artículo 63 C.P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia, permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que, con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detención irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares.

Así las cosas, se tiene que conforme a los precedentes jurisprudenciales, los fundamentos constitucionales y legales, es posible regular el ámbito social del espacio público, siempre y cuando la misma resulte razonable, a cuyo efecto deben valorarse las circunstancias de cada caso, el respeto a la autonomía de las autoridades locales y la naturaleza técnica de varias determinaciones administrativas relativas al espacio público; todo esto sin dejar de señalar criterios claros relativos tanto a las limitaciones que serían justificadas, como al grado de incidencia transitorio sobre el espacio público que sería aceptable.

De los honorables Congresistas,

  
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 093, con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se reforman los artículos 72 y 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

##### DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 204 de la Ley 1448 de 2011 quedará así:

**Artículo 204.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de

acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30, garantizará que las víctimas de que trata la presente ley que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos, de acuerdo a los siguientes parámetros:

1. El Gobierno nacional garantizará que lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, especialmente en lo establecido en el Capítulo II del Título I, y los artículos 49, 51, 60, 61, 66, 67, 68, 69, 72, 98, 139, 140, 145, 149, 155, 175, 176; sea aplicado en el exterior a través de los mecanismos idóneos que disponga el Gobierno nacional, la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. El Gobierno nacional podrá firmar acuerdos, programas o convenios con Gobiernos y entidades públicas y privadas; y organizaciones no gubernamentales de otros países, para garantizar el efectivo reconocimiento de las víctimas que allí residen, y promover su naturalización o definición de un estatus migratorio permanente, en el marco del Derecho Internacional Humanitario, sobre el fundamento que la Ley 1448 de 2011 constituye una medida de reparación y no de protección.
3. Las víctimas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que se encuentran en el exterior, podrán rendir su declaración y solicitar su inscripción al Registro Único de Víctimas, en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II del Título V; en un término de dos años (2) contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.
4. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Tecnologías de la Información coordinarán las acciones necesarias para que las víctimas en el exterior se inscriban y declaren ante un funcionario por medios virtuales, para formar parte del Registro Único de Víctimas. La Unidad de Víctimas, dentro de sus competencias legales, podrá brindar su acompañamiento a estas instituciones, para la atención, orientación, difusión, pedagogía y apoyo logístico en este proceso. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de toma de declaración e inscripción virtual de víctimas en el exterior en un plazo no mayor a dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.
5. El Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación podrán realizar jornadas especiales de toma de declaraciones y recepción de solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas, en los países con mayor número de colombianos refugiados o en condiciones similares a las del refugio, asilo o

indocumentados. La Unidad de Víctimas podrá apoyar la coordinación y acompañar las jornadas en los países donde considere prioritario y estratégico realizarlas.

6. Las víctimas colombianas radicadas en el exterior que de conformidad con lo contemplado en los Capítulos II y III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias y concordantes; que hayan sido inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, podrán solicitar como pretensión preferente la compensación económica que trata el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, ante el funcionario judicial competente, siempre y cuando no haya persona con igual derecho sobre el predio que se encuentre en territorio colombiano. Dado el caso se procederá conforme al procedimiento ordinario.

El Juez o Magistrado podrá solicitar concepto sobre la ponderación entre el posible avalúo de la compensación en dinero y la restitución, para que el solicitante conozca plenamente la conveniencia y favorabilidad de cada una de las modalidades.

De ordenarse por el Juez o Magistrado especializado en Restitución de Tierras la compensación económica, la Unidad de Restitución de Tierras adoptará los mecanismos necesarios para hacer efectiva la orden judicial.

7. El Gobierno nacional, para dar cumplimiento a los artículos 139 y 141 de la Ley 1448 de 2011, podrá acordar con organizaciones, gobiernos, entidades públicas o privadas, de otros países, la conmemoración de las víctimas en el exterior mediante actos previstos en la ley, para el reconocimiento y construcción de la memoria histórica en el exterior y para el goce efectivo de las medidas de satisfacción a que tienen derecho que puedan ser materializadas en el exterior. De igual manera los consulados de Colombia en todo el mundo deberán conmemorar el Día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas, conforme a lo establecido en el artículo 142 de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que este día o en el término más próximo posible, los colombianos en el exterior se puedan reunir en torno a esta conmemoración.

El consulado deberá convocar a los connacionales y a las víctimas, para la coordinación y realización de este tipo de eventos de memoria histórica y satisfacción.

8. Conforme a lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, los colombianos víctimas en el exterior podrán reclamar su libreta militar definitiva en el consulado más próximo a su residencia, o vía correo certificado en el caso en que resida en una ciudad o país que no cuente con sede de la misión diplomática colombiana; previo diligenciamiento del trámite correspondiente.

9. En concordancia con el párrafo 2° del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, y los artículos 3° y 4° de la Ley 1565 de 2012. El Gobierno nacional podrá acordar convenios de cooperación internacional para asegurar el regreso al país, mediante su apoyo en el traslado y acompañamiento por fuera del territorio nacional, de las víctimas en el exterior que expresen su voluntad de retorno.

10. En cumplimiento del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, las distintas autoridades educativas pondrán su oferta institucional a disposición, para que las víctimas puedan acceder a las medidas en materia de educación que trata la presente ley, desde el exterior. Estos programas no podrán exigir como condición el retorno o que los estudios a realizar deban ser presenciales.

El trámite de validación de títulos de las víctimas será gratuito.

Artículo 2°. Agréguese al artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 el siguiente párrafo:

**Parágrafo.** La compensación en dinero podrá solicitarla de manera preferente la víctima radicada en el exterior, siempre y cuando no haya persona con igual derecho sobre el predio que se encuentre en territorio colombiano. Dado el caso se procederá conforme al procedimiento ordinario. En tal caso, se resolverá el asunto de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011 o las normas que sean complementarias y concordantes.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas:



De los Honorables Congressistas:

*[Firma]*  
Ayo Roldo Agudelo GARCÍA  
MIRA

*[Firma]*  
Carlos Edo Cuevara

*[Firma]*  
Guillemina Baxado

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Víctimas en el exterior carecen de enfoque especial en la Ley 1448 de 2011.

En el texto definitivo de la Ley 1448 de 2011, las víctimas en el exterior no tuvieron un enfoque especial de aplicación, al parecer en razón a que, al momento de presentarse el proyecto de ley al Congreso de la República, la situación de los cientos de miles de colombianos exiliados no era evidente a los legisladores. En este sentido, temas esenciales como el del retorno, la restitución, la reparación, la inscripción al Registro Único de Víctimas son someros y generales ante el panorama de ejecución en el exterior de la ley; específicamente solo se les menciona en algunos apartes de la ley.

## b) Ejecución tardía de la Ley de Víctimas en el Exterior

No obstante, la realidad del colectivo de víctimas en el exterior vino a conocerse posteriormente a partir de estudios de ONG especializadas en trabajo social con refugiados y exiliados en todo el mundo, en especial la ACNUR, que en 2012 publicó su anuario “Tendencias Globales 2012<sup>1</sup>” cifras de desplazamiento en el mundo, en el cual se evidenció que las víctimas colombianas en el exterior ascendían a cerca de 400.000. En 2014, ACNUR reafirmó que los colombianos en condición de refugio o similar podrían ascender a 500.000 debido al amplio subregistro, dado que la mayoría de la migración forzada se da en un primer momento a través de fronteras en donde el control migratorio es mínimo.

A 31 julio de 2015 fueron inscritas 5.136 víctimas. Actualmente se han reconocido cerca de 13.000<sup>2</sup>. Sin embargo, el panorama de 500.000 personas desplazadas transfronterizas sigue eclipsando los esfuerzos interinstitucionales para garantizar los derechos de esta población fuera del territorio nacional.

## c) Falta de Articulación para la atención integral de las víctimas en el exterior.

A pesar de los grandes esfuerzos que ha realizado la Cancillería a través de sus consulados y embajadas, no ha sido posible lograr la cobertura necesaria para avanzar con un ritmo eficiente en la búsqueda y reconocimiento de las víctimas en el exterior, así como en la difusión de la información para que esta población conozca las medidas a las que tiene derecho.

En este sentido, con el vencimiento del plazo para declarar en el exterior, el pasado 10 de junio 2017, se obstaculiza la meta de la inscripción de todas las víctimas, lo cual dejaría en estado crítico el reconocimiento de casi medio millón de personas desplazadas fuera del país.

Se hace necesaria una articulación para que, desde la Unidad de Víctimas, con apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información, se logre avanzar en la toma de declaraciones para la inscripción de víctimas de manera virtual, para así descongestionar los consulados y lograr una mayor cantidad de registros.

Actualmente las personas deben acercarse al consulado del país en el que residen, muchas de ellas deben esperar meses para concertar una cita para realizar su declaración. Para ir al consulado deben solicitar permisos laborales e incurrir en gastos de desplazamiento hasta la ciudad, incluso el país donde se encuentra el consulado. Teniendo en cuenta que muchas de

<sup>1</sup> Desplazamiento, el nuevo reto del siglo XXI. Tendencias Globales ACNUR 2012. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.

<sup>2</sup> Informe Cifra de Víctimas de la UARIV 31 julio de 2015 y 31 mayo de 2017.

estas personas se encuentran indocumentadas, o no cuentan con los medios necesarios para cubrir sus viáticos, desisten de acceder a su derecho de ser reconocidas por falta de garantías y una metodología y estructura institucional que esté en función de sus necesidades especiales. Por medio del presente proyecto se busca eliminar los obstáculos y crear las rutas por las que el trámite de inscripción y declaración sean más expeditas.

#### d) Plan retorno

Dentro de las orientaciones generales para las víctimas en el exterior publicadas en 2014 para los connacionales, la Unidad de Víctimas aclara que no existe presupuesto para asegurar el retorno de las víctimas en el exterior. Así, las víctimas en el exterior deben llegar a territorio nacional por sus propios medios y una vez en Colombia la Unidad de Víctimas realiza el acompañamiento para el retorno.

Por esta razón, se considera imperativo el diseño y desarrollo de un plan para el retorno de las víctimas en el exterior, sobre todo de aquellas que se encuentran en territorios de frontera en condiciones de máxima vulnerabilidad (indocumentados, mujeres, niños). Así mismo de las víctimas que se encuentran en otros continentes, quienes se ven imposibilitadas en adquirir tiquetes aéreos para retornar al país.

En el último año el retorno de connacionales desde el vecino país de Venezuela ha incrementado críticamente. En su último estudio, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó una matriz de observación en la que identificó que al menos 11.000 colombianos con intención de radicarse de nuevo en Colombia, retornaron al país en el lapso en 72 horas a través de los pasos fronterizos autorizados y no autorizados<sup>3</sup>. Este flujo es preocupante en tanto que se desconoce cuántas de estas personas cuentan con estatus de refugio o están en una situación similar a la del refugio, si están inscritas al Registro Único de Víctimas o no y si retornan al lugar origen del desplazamiento, no existe acompañamiento para asegurar las garantías de no repetición y condiciones de estabilización mínimas para evitar una doble victimización. ACNUR ha identificado que en Venezuela al menos hay 203.600 personas en condición de refugio o similares<sup>4</sup>. Por su parte en el reporte a mayo 31 de 2017, la Unidad de Víctimas reporta 1390 personas reconocidas dentro del Registro Único de Víctimas<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> OIM. 2017. MATRIZ DE MONITOREO DE DESPLAZAMIENTO EN LA FRONTERA COLOMBOVENEZOLANA.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Informe Cifras Víctimas en el Exterior Unidad de Víctimas. Corte: 31 de mayo 2017. Elaborado por: Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior Subdirección General, en respuesta a solicitud de información de la Congresista Ana Paola Agudelo, Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior.

Frente a ello, por medio del presente proyecto de ley se busca articular los mecanismos e instituciones para el acompañamiento al retorno, en concordancia a su vez con la Ley 1565 de 2012, por medio de la cual se debe garantizar la inclusión laboral y productiva de los retornados.

#### e) Víctimas en el exterior, base para la construcción de paz estable y duradera en el exterior.

El Partido MIRA logró incluir en el marco de los debates sobre el mecanismo de referendación que los colombianos en el exterior pudieran participar en el plebiscito para aprobar o improbar los Acuerdos de Paz de La Habana. Los colombianos en el exterior votaron Sí, ahora en el curso de su implementación, es necesario responderles con medidas efectivas de inclusión y en cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos respecto de las víctimas en el exterior.

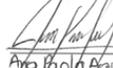
En vista de lo anterior, es necesario que a través de la modificación del artículo 204 de la Ley de 1448 de 2011, que propone este proyecto, se desarrollen campañas de difusión de los beneficios de la Ley de Víctimas en el exterior, así como para extender en los países con mayor número de colombianos, una pedagogía sobre los acuerdos, para que los connacionales conozcan sus derechos y puedan aportar y ser beneficiarios de la construcción de la Paz de Colombia.

#### f) propuesta consolidada con el apoyo interinstitucional.

El presente proyecto de ley integra los aportes hechos desde los diversos ámbitos y sectores, tanto del Gobierno, entidades no lucrativas, organizaciones defensoras de víctimas, asociaciones de colombianos en el exterior y la sociedad civil. Es el producto de un proceso que comenzó en noviembre de 2014, con la Audiencia Pública de Víctimas en el exterior y que se ha desarrollado en el marco de foros, mesas de trabajo y debates de control político con las entidades encargadas de la implementación de la Ley 1448 de 2011. De esta manera se incluyeron las observaciones y propuestas hechas por la Unidad de Víctimas y la Unidad de Tierras (artículo 2º), para dar claridad en las competencias y examinar la viabilidad jurídica de las propuestas. De esta manera este es un proyecto que cuenta con amplio consenso y desarrollo.

De los honorables Congresistas:

De los Honorables Congresistas:

  
Ana Paola Agudelo  
MIRA

  
Carlos Guevara V.

  
Guillermina Bravo

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El 15 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 094 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo y Carlos E. Guevara.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2017  
CÁMARA

*por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

**Parágrafo Transitorio.** Con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8 del presente artículo.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

  
MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 67 de la Constitución Política dispone que *“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de*

*educación básica. (...) Corresponde al Estado (...) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (...)”* Igualmente, el artículo 69 establece la obligación del Estado en facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Por otra parte, la Ley 1753 de 2015, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un nuevo País”* establece en el artículo 61, entre otros aspectos, que *“desde 2018 los créditos y becas financiados por el Icetex estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente”*.

Al respecto, se resalta que la acreditación de los programas académicos y de las instituciones de educación superior es una refrendación que concede el Estado cuando aquellos ofertan y desarrollan el servicio educativo con condiciones de calidad que superan las previstas en la normatividad vigente (Leyes 749 de 2002 y 1188 de 2008 y Decreto número 1075 de 2015), con base en un proceso previo de autoevaluación y verificación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA)<sup>1</sup>.

Téngase en cuenta que el inciso 2 del artículo 53 de la Ley 30 de 1992 dispone que *“es voluntario de las instituciones de educación superior acogerse al Sistema de Acreditación”*. En este sentido, la acreditación de sus programas o la acreditación institucional depende de que cada institución, por su propia cuenta, adelante los respectivos trámites y cumpla los requisitos establecidos para tal fin, ante el Ministerio de Educación Nacional y el CNA.

Así, las instituciones de educación superior (IES) pueden ofertar y desarrollar sus programas académicos sin que cuenten con acreditación, siempre y cuando tengan el respectivo registro calificado vigente. El registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 1188 de 2008. Las instituciones que demuestran el cumplimiento de estas condiciones en una medida superior a la que exige la ley, pueden ser objeto del reconocimiento estatal otorgado con la acreditación de calidad, ya sea a sus programas académicos (acreditación de programa) o a la misma institución (acreditación institucional).

El tiempo promedio de un proceso de evaluación con fines de acreditación es de 11 meses los

<sup>1</sup> Texto extraído de: <http://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-186365.html>

cuales inician en el momento en que se radica el informe de autoevaluación y finalizan cuando el CNA emite el concepto final recomendando la acreditación o negación de la misma.

Sin embargo, prepararse para la acreditación, es decir, reunir las condiciones que se requieren para que un programa pueda ser reconocido como de alta calidad, es un proceso que demanda mucho más tiempo y depende del estado de madurez y desarrollo de cada programa e institución. Considerando los criterios y exigencias de la evaluación, las acciones que debe adelantar un programa académico para lograr la acreditación pueden alcanzar plazos de entre 2 a 5 años o más, debido a que hay acciones, como por ejemplo conformar grupos de investigación con resultados de producción intelectual o formar profesores de alto nivel (maestría o doctorado), que no se consiguen en el corto plazo.

Para una mayor ilustración de lo hasta aquí expuesto, podemos señalar que el proceso de acreditación comprende las siguientes etapas:

- a) **Apreciación de condiciones iniciales.** Esta etapa inicia una vez la institución o programa académico considera que está preparado para ser evaluado con exigencias de alta calidad. Esta es una etapa preliminar en la que se revisan los requisitos básicos para solicitar la acreditación. Cuando se trata de la primera vez que una IES inicia procesos de acreditación, esta etapa incluye además una visita por parte de una comisión del CNA, la cual tiene por objeto determinar qué tan preparada está la Institución y sus programas para adelantar, con probabilidades de éxito, procesos de acreditación. Producto de esa etapa se genera un informe en el que se autoriza a la IES avanzar o no con la etapa de Autoevaluación.
- b) **Autoevaluación.** Consiste en el autoanálisis que realiza cada IES sobre el conjunto de factores de calidad del (o los) programa(s) académico(s), de acuerdo con los criterios y lineamientos definidos por el CNA. Como resultado de esta etapa, la IES produce un informe de autoevaluación que contiene información sobre: estudiantes, profesores, procesos académicos, bienestar universitario, recursos de infraestructura y de apoyo académico, investigación, movilidad académica, seguimiento a egresados e impacto en el medio, entre otros. Este informe se radica ante el CNA para iniciar en sentido estricto el proceso de evaluación con fines de acreditación. La duración de esta etapa depende de cada programa e IES y no tiene un término establecido, pero generalmente un proceso de autoevaluación bajo el modelo actual toma al menos 1 año.
- c) **Visita de evaluación externa.** Una vez radicado el informe de autoevaluación por par-

te de la IES, el CNA realiza una revisión de completitud de la información, y si es aprobado, el proceso pasa a designación de pares evaluadores<sup>2</sup>. Los pares deben revisar el informe de autoevaluación y programar una visita de evaluación externa a la institución y al programa a evaluar. Esta visita tiene una duración de 2.5 días y tiene como fin verificar la veracidad del contenido del informe de autoevaluación presentado por la IES. Producto de esta etapa, los pares evaluadores designados por el CNA deben preparar un informe de evaluación externa en el cual dan cuenta del resultado de la visita y de los juicios sobre el grado de cumplimiento de cada uno de los factores y características de calidad definidos por el CNA. Este informe se envía a la Institución para que emita sus observaciones. Es la oportunidad para que la IES y el programa amplíen, profundicen o aclaren la información contenida en dicho informe dentro de los 15 días siguientes al recibo del mismo.

- d) **Evaluación final.** En esta etapa, con base en la información recogida durante el proceso (informe de autoevaluación, informe de evaluación externa y comentarios al informe de evaluación externa), el CNA, en sesión plenaria que se realiza una vez cada mes, estudia las ponencias de cada programa, revisando sus fortalezas y debilidades, y, con base en un análisis integral, conceptúa si el programa puede ser reconocido o no como de alta calidad. Este concepto se envía al Ministerio de Educación Nacional para que adopte la decisión final a través de un acto administrativo (resolución de acreditación).
- e) **Acto administrativo.** Emisión del acto administrativo de reconocimiento de la acreditación de alta calidad. Esta etapa la corresponde al Ministerio de Educación.

Los requisitos para solicitar la acreditación de alta calidad son los establecidos en el artículo 3° del Acuerdo 02 de 2012 del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)<sup>3</sup>.

Además de las condiciones anteriores y de los criterios de evaluación definidos en los lineamientos de acreditación, los programas deben cumplir los siguientes requisitos para solicitar la acreditación: (i) que el programa tenga registro calificado vigente; (ii) que la IES no esté sancionada por incumplimiento de las normas de educación superior y (iii) que el programa tenga al menos cuatro cohortes de egresados.

<sup>2</sup> Par académico es la persona autorizada por el Ministerio de Educación Nacional para verificar las condiciones de calidad en trámites institucionales y los de registro calificado, con todos los procesos asociados a los mismos.

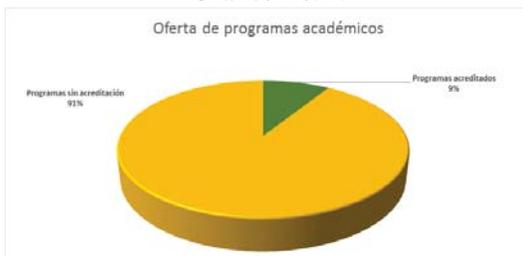
<sup>3</sup> Información disponible en la página web [http://www.cna.gov.co/1741/articulos-186370\\_Acuerdo\\_02\\_2012.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articulos-186370_Acuerdo_02_2012.pdf), consultada el 8 de junio de 2017.

Los principales aciertos de la acreditación consisten en haber definido una serie de referentes de calidad de la educación superior en el marco de los cuales las IES y los programas definen sus propias condiciones de calidad y permiten medir sus avances y retos por alcanzar.

Entre las principales dificultades y desafíos está la baja cobertura de programas e IES que han alcanzado hasta ahora la acreditación de la alta calidad (menos del 20%), esto refleja los grandes esfuerzos que aún deben hacer las IES y todo el sector de educación superior para avanzar hacia condiciones de alta calidad. Entre las principales debilidades halladas en las evaluaciones se encuentran temas asociados a plantas de profesores con formación de alto nivel insuficientes, pocos resultados de investigación y producción intelectual, bajo rendimiento académico de los estudiantes, elevadas tasas de deserción, entre otros. Superar estas dificultades supone disponer de planes, proyectos y recursos por parte de las IES, en un horizonte de mediano y largo plazo.

De acuerdo con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - SACES<sup>4</sup>, a 31 de diciembre de 2016, existían 11.836 programas con registro calificado activo de los cuales 1.056 contaban con acreditación, lo que equivale al 9% del total de la oferta activa. En el caso de las instituciones de educación superior, se observa que 41 de las 289 existentes, cuentan con acreditación institucional y 6 se encuentran en proceso de renovación (16%), como se muestra en las siguientes gráficas.

**Gráfico No. 1.**



**Gráfico No. 2.**



De otra parte, teniendo en cuenta el comportamiento de los últimos cinco años de los desembolsos de recursos que viene realizando el Icetex para atender la demanda de créditos educativos a nivel nacional, se constata que

históricamente la mayoría de solicitudes está asociada a programas académicos que no cuentan con acreditación. Algunas de los principales motivos de esta circunstancia son: i) el menor costo de matrícula de instituciones y programas no acreditados en comparación con los que sí cuentan con este reconocimiento, y ii) que varias zonas del país no cuentan con una oferta de educación superior acreditada, tal como se expone más adelante en esta exposición de motivos.

En el siguiente gráfico se muestra la tendencia que, si bien refleja un incremento en la demanda de créditos para realizar estudios en instituciones de educación superior acreditadas, sigue siendo significativamente mayoritaria para instituciones sin acreditación<sup>5</sup>.

**Gráfico No. 3.**



En este sentido, de persistir la restricción normativa que impide otorgar créditos educativos a través del Icetex para cursar estudios en programas de educación superior sin acreditación o en instituciones de educación superior sin acreditación, la mayoría de los potenciales jóvenes que demandan el apoyo financiero estatal con el cual se les facilita el acceso y permanencia en la educación superior no contarían con estos recursos.

Lo anterior puede tener una repercusión negativa en la tasa de cobertura, en tanto que al no contar con este apoyo económico los potenciales beneficiarios no podrían acceder a la educación superior. Inclusive, podría generar un incremento en tasa de deserción, pues muchos de los beneficiarios solicitan su crédito educativo después de haber iniciado sus estudios en educación superior, justamente para financiar los períodos académicos en los que por sí mismos o con el apoyo de sus familias no lo pueden hacer.

Revisando los históricos de desembolsos de créditos educativos del Icetex, se observa un promedio de 59.435 nuevos jóvenes por año que solicitan el apoyo del Estado para financiar sus estudios de educación superior, ya sea para iniciarlos o para continuarlos. De estos, 37.103 demandan dicho apoyo para realizar sus estudios en instituciones de educación superior sin acreditación, que equivalen al 62% del total de nuevos solicitantes al año, en promedio<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Los datos de 2017 son preliminares con corte a junio 30 de 2017.

<sup>6</sup> Fuente: Información reportada por el ICETEX, con corte al primer semestre de 2017.

<sup>4</sup> Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

En el siguiente cuadro se presenta el histórico de los desembolsos que ha realizado el Icetex año a año desde el 2011 y lo corrido del año 2017 (primer semestre), en el que se constata cuántos corresponden a solicitudes para cursar estudios en instituciones de

educación sin acreditación y cuantos en instituciones acreditadas. Con el mismo histórico se calculó un promedio anual que se tiene como referente para estimar los potenciales solicitantes de créditos educativos para el año 2018.

Cuadro No. 1.

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018p
Desembolso de créditos y becas para cursar programas sin acreditación	44.798	39.842	39.329	32.239	29.305	14.744	37.103
Desembolso de créditos y becas para cursar programas con acreditación	15.740	19.624	25.144	25.101	26.052	11.178	22.332
<b>Total desembolsos del Icetex</b>	<b>60.538</b>	<b>59.466</b>	<b>64.473</b>	<b>57.340</b>	<b>55.357</b>	<b>25.922</b>	<b>59.435</b>

En cuanto a las instituciones de educación superior, se resalta que hay 15 acreditadas y 4 en proceso de renovación de la acreditación ubicadas en 7 departamentos históricamente afectados por el conflicto armado (Antioquia, Bolívar, Cauca, Magdalena, Risaralda, Santander, Valle del Cauca). También se resalta que no hay ninguna acreditada en los siguientes 13 departamentos también afectados por el conflicto armado: Nariño, Córdoba, Sucre, Tolima, Norte de Santander, Meta, Cesar, La Guajira, Chocó, Putumayo, Caquetá, Arauca y Guaviare.

Nótese también que, del total de beneficiarios de los distintos créditos educativos otorgados por el Icetex, el 55,3% están ubicados en los 20 departamentos antes referidos y el 20,2% se concentran en los 13 departamentos donde no hay oferta educativa acreditada.

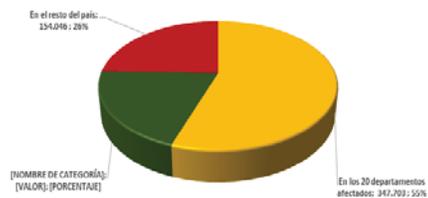
El gráfico número 4 muestra la distribución de las instituciones acreditadas y no acreditadas en los 20 departamentos históricamente afectados por el conflicto armado que se acaban de enunciar. El gráfico número 5 muestra la comparación entre los beneficiarios ubicados en esos departamentos frente a los demás beneficiarios a nivel nacional; en este último es particularmente notorio que la mayoría de los jóvenes que demandan el apoyo del Estado mediante créditos educativos a través del Icetex para acceder y permanecer en la educación superior, está ubicada precisamente en los departamentos históricamente afectados por el conflicto armado.

Gráfico No. 4.



Gráfico No. 5.

Ubicación de beneficiarios de créditos ICETEX



En términos generales, analizando la demanda total de créditos para educación superior que han sido otorgados a través del Icetex en los últimos cinco años, se constata que la mayoría son solicitados por los ciudadanos para realizar estudios en instituciones sin acreditación.

Se resalta que la cobertura de las instituciones acreditadas se circunscribe a las principales ciudades del país, mientras que las instituciones no acreditadas tienen cobertura con un alcance mayor en el territorio nacional.

A manera de ejemplo se citan las siguientes instituciones que no cuentan con acreditación de calidad, pero su oferta educativa sobresa a nivel nacional frente a otras instituciones que sí tienen acreditación:

Cuadro No. 2.

Nombre de la IES	Población Estudiantil del último año	Número de Municipios donde oferta el servicio
Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD	69.675	60
Universidad Cooperativa de Colombia	49.312	19
Universidad Antonio Nariño	16.702	30
Corporación Unificada Nacional de Educación Superior -CUN	31.177	69
Corporación Universitaria Minuto de Dios -UNIMINUTO	108.624	27
Corporación Universitaria Remington	21.326	60

Estas seis instituciones tienen logran ofertar el servicio educativo en promedio a 41 municipios, cada una; sumada su población estudiantil, equivale al 12% del total nacional actual. Como se mostró en el gráfico 2, la mayoría de instituciones de educación superior actualmente no cuentan con acreditación institucional.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la demanda de la población por apoyo económico estatal a través del Icetex para pagar sus estudios de educación superior. En este se evidencia que las solicitudes de créditos educativos se caracterizan por una marcada preferencia para cursar programas académicos no acreditados.

**Gráfico No. 6.**



De acuerdo con los datos antes indicados, la exigencia legal de otorgar becas y créditos educativos financiados por el Icetex solamente para cursar programas acreditados o en instituciones acreditadas, tendrá como consecuencia una afectación significativa para los potenciales estudiantes que deseen acceder a estos beneficios para facilitar su acceso y permanencia en la educación superior a partir del año 2018.

Nótese que la oferta educativa acreditada, particularmente en las zonas históricamente afectadas por el conflicto armado es nula en la mayoría de los casos; este hecho impediría al Estado beneficiar a los ciudadanos que residen allí, si persiste la condición de otorgar créditos y becas solamente para que accedan a oferta educativa acreditada, pero también generaría un impacto negativo en los logros referidos a la ampliación de la cobertura y la reducción de la deserción en este nivel Educativo.

La restricción de no poder acceder a becas y créditos para cursar programas académicos sin acreditación o en instituciones de educación superior no acreditadas puede generar un efecto altamente negativo en los ciudadanos de todo el territorio nacional, pues desencadena consecuencias contrarias al principio de equidad en tanto que, por una parte, se les impide beneficiarse de este apoyo estatal para acceder al servicio educativo como sí lo podrían hacer los demás colombianos que estén en zonas que cuentan con una amplia oferta educativa acreditada y, por otra, se desmejora significativamente sus posibilidades de inserción en el mercado laboral en condiciones competitivas, al no poderse formar profesionalmente para desempeñar una profesión, aspecto que socava sus condiciones de vida.

Por lo anterior, se hace necesario ampliar el plazo para aplicar la restricción de otorgar créditos y becas financiadas a través del Icetex únicamente para realizar estudios en programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.

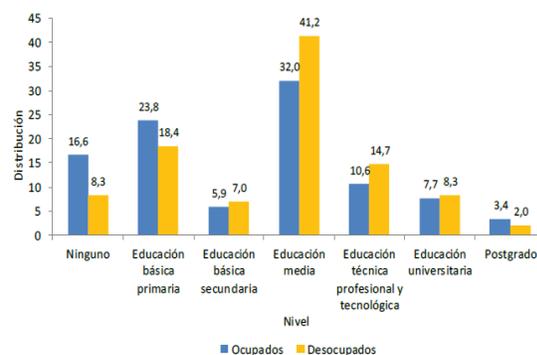
La medida que se propone consiste en conceder un mayor plazo para condicionar los créditos educativos y becas financiados por el Icetex solamente a la oferta educativa acreditada, lo cual permitirá que el Gobierno nacional siga ofreciendo un apoyo económico a los ciudadanos en todo el territorio nacional, para que puedan acceder y permanecer en la educación superior, realizando sus estudios en programas académicos o instituciones, ya sea que cuenten o no con acreditación, hecho que además amplía el número de potenciales beneficiarios de créditos, con lo cual la aplicación de la norma resulta más beneficiosa para la sociedad.

De esta manera, al ampliar las posibilidades de otorgamiento de alguna opción de apoyo económico a los ciudadanos colombianos mediante becas o créditos educativos dispuestos a través del Icetex, se propende por incentivar su acceso y permanencia en la educación superior, pero también por crear condiciones de bienestar y buen vivir. El hecho de contar con un capital humano mejor formado es un factor determinante para promover la igualdad y la equidad social, disminuir los niveles de pobreza y contribuir al pleno disfrute de los derechos para todos los ciudadanos colombianos.

Se resalta que de acuerdo con análisis estadísticos del Departamento Nacional de Estadística (DANE), la tasa de desempleo es significativamente menor en la población que ha logrado un nivel de educación superior, frente a quienes solamente han logrado niveles de educación media; en el primer caso, la tasa de desempleo oscila entre 14,7 y el 8,3%, mientras que en el segundo caso esa tasa equivale en promedio al 41,2% de la población con ese nivel educativo.

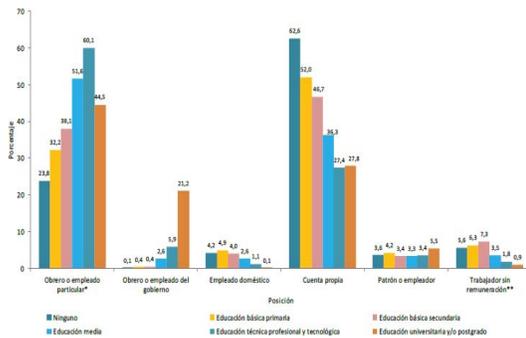
En los siguientes cuadros se expone resumidamente los citados análisis en los que se constata el impacto positivo que genera en la población el hecho de contar con un nivel educativo superior en su posibilidad de lograr mejores ingresos para satisfacer sus necesidades personales y de sus familias.

**Gráfico No. 7.**

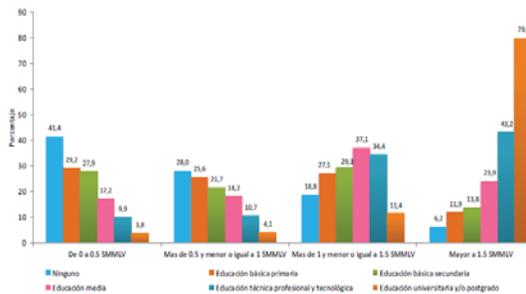


En cuanto a los niveles de ingresos laborales, los análisis de la misma entidad indican que al lograr un nivel educativo superior, los ciudadanos pueden mejorar sustancialmente sus niveles de ingresos. Al respecto, el DANE informa que la proporción de ocupados sin ningún nivel educativo logrado que ganaron hasta medio smmlv fue 41,4%, mientras que la proporción de ocupados que completó la educación media y ganaban entre 1 smmlv y 1,5 smmlv fue 37,1%. Respecto de los ocupados que completaron su educación universitaria o de posgrado, se destaca que han podido acceder a ingresos superiores a 1,5 smmlv<sup>7</sup>.

**Gráfico No. 8**



**Gráfico No. 9**



Por último, téngase en cuenta que los programas académicos para los cuales se otorgarán las becas y los créditos educativos contarán con el respectivo registro calificado que, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1188 de 2008, se constituye en el instrumento del Saces mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.

De acuerdo con lo expuesto, ponemos a consideración del Honorable Congreso el presente proyecto de ley.

  
**MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER**  
 Representante a la Cámara

<sup>7</sup> Fuente: Boletín Técnico. “Fuerza Labora I y Educación 2016”. DANE, marzo 24 de 2017.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 15 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 095 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Martha Patricia Villalba Hodwalker*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas en beneficio de la higiene de la mujer y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónense los siguientes productos al artículo 477 del Estatuto Tributario, por el cual se determinan los bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución:

9619	Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos similares, de cualquier materia.
9619.00.10	Pañales para bebés
9619.00.20	Compresas y tampones higiénicos

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**Maritza Martínez Aristizábal**  
 Senadora de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Antecedentes legislativos**

La reciente reforma tributaria, que corresponde a la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, incluyó el rubro de toallas higiénicas dentro de una tarifa especial del Impuesto al Valor Agregado IVA del 5%, pese a que inicialmente en el trámite del dicha norma se preveía dejar este tipo de productos de uso exclusivos por parte de las mujeres, en la tarifa general que fue objeto del incremento de 3 puntos porcentuales.

De esta forma, no solo se logró evitar un incremento en la tarifa, además se disminuyó en 11 puntos porcentuales el impuesto, por lo cual se generó una amplia expectativa en la consecuente disminución del precio al consumidor final, es decir, las mujeres.

La importancia de establecer que los productos como toallas higiénicas, tampones, compresas y similares sean exentos del IVA obedece a que establecer un tributo de cualquier monto, se considera como una medida que discrimina

negativamente a las mujeres, ya que son ellas las que dan uso exclusivo a ese tipo de productos dada la naturaleza y conformación biológica.

En ese sentido, es fundamental corregir dicha discriminación impositiva hacia las mujeres *per se*, y la forma adecuada es eliminando por completo el IVA sobre los bienes que permiten al género femenino dar tratamiento a un proceso absolutamente natural a su organismo como lo es la menstruación.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que mantener un tributo sobre los productos de manejo del periodo menstrual, afectan las finanzas de las mujeres por la ineludible compra que deben realizar de manera mensual, lo cual se agudiza si se tiene en cuenta que ellas ganan en promedio 20% menos que los hombres y tienen menos oportunidades de accesos al mercado laboral, según cifras del Grupo Género y Justicia Económica.

Acorde con el mismo colectivo, las cuentas son aún más difíciles para las mujeres colombianas, toda vez que se estima que las mujeres destinan anualmente un promedio de \$160 mil en toallas higiénicas<sup>1</sup>. Ahora bien, esto adquiere una mayor dimensión, si se contabiliza a las aproximadamente 13.2 millones de niñas, adolescentes y mujeres entre los 10 y los 44 años de edad que tiene nuestro país y que corresponde al rango de edad durante el cual se presentan los ciclos menstruales de manera típica.

Otro producto en el que es fundamental realizar un ajuste de naturaleza impositiva son los pañales para bebé, los cuales actualmente son objeto de una tarifa general del 19% de IVA.

Es oportuno recordar que en junio del 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a las tres principales productoras de pañales para bebé por cartelización empresarial, toda vez que entre 2001 y 2012 a través de una conducta concertada, continuada y coordinada, acordaron fijar el precio de estos productos de manera artificial.

Las sancionadas son Tecnoquímicas (produce la marca comercial Winny), Familia (Pequeñín) y Kimber<sup>2</sup> (Huggies) con sendas multas de \$68.945.500.000 millones y, que aunado a las 16 personas naturales que en su calidad de altos directivos fueron también vinculados a las sanciones, el total de la multa ascendió a \$208 mil millones.

Según las cifras ampliamente difundidas por la Superintendencia, las multas impuestas a las empresas previamente señaladas, no repre-

sentan el 8% de su patrimonio ni el 7% de sus ingresos operacionales anuales en un renglón que genera aproximadamente \$600 mil millones de pesos al año en Colombia y donde las tres sancionadas concentran el 85% del mercado, siendo especialmente grave su accionar sobre a los hogares con niños menores de 2 años, de los estratos 0, 1 y 2.

Para dimensionar el daño, se toma como referencia los datos que en 2014 registró el diario *La República*, al indicar que en pañales para bebé “...los hogares desembolsan entre \$234.000 y \$960.000 al año, suma que en promedio es de \$597.000, es decir, casi un salario mínimo”.

Que en el actual Estatuto Tributario se mantengan medidas regresivas para la higiene básica de los niños más pequeños, se constituye en un mensaje errado por parte del Gobierno nacional hacia los hogares colombianos más vulnerables, y donde se estaría afectando de manera directa a 4.3 millones de niños y niñas de 0 a 4 años, según cifras del DANE.

En este punto se debe destacar tristemente, que el hecho de mantener un IVA del 19% a los pañales para bebés, corresponde a otorgar de manera velada, un premio a las tres empresas que “...renunciaron a las más elementales consideraciones de comportamiento empresarial, buen gobierno corporativo y buenas prácticas, violando su deber constitucional, legal y ético de competir en el mercado y por esa vía defraudaron la confianza de los colombianos y de la economía social de mercado, al haber fijado artificialmente los precios de los pañales desechables para bebé en el mercado colombiano por más de una década (2001-2012)”<sup>3</sup>.

Los pañales para bebé son caros, fueron objeto en un aumento del IVA al pasar del 16% al 19% y además, durante por lo menos una década fueron objeto de cartelización empresarial. Existe un triple efecto sobre hogares vulnerables con niños menores de 4 años, donde al Congreso de la República le asiste el deber de subsanar dicha falla.

Es así, que el hecho de mantener un IVA especial del 5% a toallas higiénicas y similares y del 19% a pañales para bebé, le está haciendo un flaco favor a la capacidad adquisitiva de los colombianos y esa titánica labor de adquirir la canasta básica de bienes, productos y servicios, que en la actualidad no es fácil, si se tiene en cuenta que en el país, cada hogar destina en promedio el 28,8% de sus ingresos para adquirir artículos de primera necesidad.

## II. Contenido del proyecto

Con base en lo anterior se pone en consideración la presente iniciativa legislativa que contiene dos artículos y cuyo núcleo duro se concentra en el primero al establecer que se deben adicionar

<sup>1</sup> Se estima dicha suma sobre los supuestos de que una mujer tiene aproximadamente 13 ciclos menstruales al año y para cada uno de estos utiliza cerca de 25 toallas que a razón de \$500 cada una, arroja una cifra de \$162.500.

<sup>2</sup> Produce la marca comercial de toallas higiénicas Kotex, tampones, pañitos húmedos

<sup>3</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Boletín de prensa, 28 de junio de 2016.

los rubros de toallas y tapones higiénicos y pañales para bebés en el listado de bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución.

En el otro artículo se establece la vigencia y derogatoria de toda norma que le sea contraria.



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 096 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Objeto, ámbito de aplicación y definiciones**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices; dignificar el ejercicio de la actuación; fomentar la formación profesional; garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en sus interpretaciones, su realización y su difusión.

Igualmente, fomentar y promover la realización de productos audiovisuales dramatizados, obras cinematográficas de ficción y obras teatrales, en Colombia.

Lo anterior con el fin de afianzar la cultura e identidad colectiva de nuestro país.

Artículo 2°. *Actor o actriz.* Se considera actor o actriz para efectos de esta ley, aquel artista que se sirve de su cuerpo, su voz, su intelecto y su capacidad histriónica para interpretar personajes en distintos roles, de acuerdo a las estructuras y géneros dramáticos en producciones teatrales y todo tipo de expresiones artísticas, realizaciones audiovisuales, radiales y en los demás medios en los que se ejerza la actuación.

El actor o actriz prepara la interpretación o caracterización del personaje, ensaya la realización de la obra, investiga, estudia, memoriza guiones y realiza otras actividades relacionadas con el mismo.

Artículo 3°. *Contribución artística al patrimonio cultural.* Las interpretaciones artísticas de los actores contribuyen a la construcción de identidad cultural y memoria de la nación. De acuerdo con lo anterior, el trabajo de los actores debe ser protegido y sus derechos garantizados por el Estado. Las producciones dramáticas en cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje escénico o audiovisual son expresiones del Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 4°. *De las producciones cinematográficas.* Las producciones cinematográficas de cualquier género o formato se rigen en cuanto a cuotas de participación artística, técnica y económica por las disposiciones de las Leyes 397 de 1997, 814 de 2003 y 1556 de 2012, sus reglamentaciones, y normas que las modifiquen o sustituyan, así como por los tratados internacionales aprobados por el país en la materia.

Sin perjuicio ni alteración de estas disposiciones mencionadas, las entidades responsables del cumplimiento de estas normas buscarán promover, facilitar y estimular la contratación de actores colombianos en las producciones colombianas o las realizadas en Colombia.

CAPÍTULO II

**Profesionalización**

Artículo 5°. *La actuación como profesión.* El Estado fomentará los programas de profesionalización y formación de los actores y actrices en los diferentes niveles de educación formal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, en las áreas de las artes escénicas o afines y de la actuación en Colombia.

Artículo 6°. *Educación e investigación en artes escénicas o afines.* Las instituciones de educación superior podrán desarrollar programas de alta calidad en artes escénicas o afines, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Los Ministerios de Educación Nacional y Cultura promoverán el fortalecimiento de la política educativa para los posgrados y programas de formación para los actores y actrices.

Artículo 7°. *Registro Nacional de Actores y Actrices.* Créase el Registro Nacional de Actores y Actrices como instrumento para inscribir, conservar y actualizar la información de los actores y actrices, como fundamento para la creación de políticas públicas que desarrollen el objeto de esta ley. El Registro será público y estará a cargo del Ministerio de Cultura, quien garantizará su efectivo funcionamiento y financiación. Entrará en funcionamiento por lo menos en el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

El actor o actriz debe contar con uno de los siguientes requisitos para ser inscrito en el Registro de que trata este artículo:

i) Título profesional en artes escénicas o títulos equivalentes al teatro, las artes dramáticas o audiovisuales.

ii) Experiencia demostrable como actor en cine, teatro, televisión, radio, series web o en otros medios y espacios donde se pueda ejercer la actuación.

iii) Combinación entre educación formal y educación para el trabajo y el desarrollo humano, en la que se acredite educación técnica o tecnológica y experiencia en la actuación.

El registro no será una condición necesaria para la contratación de los actores; las producciones pueden definir autónomamente la vinculación de actores no inscritos en el registro, siempre y cuando se les respete los derechos y garantías establecidos en la ley.

Parágrafo 1°. El Registro Nacional de Actores contendrá la información correspondiente a: nombre e identificación del actor o actriz, estudios universitarios, de posgrado, maestría o doctorado, estudios relacionados de educación para el trabajo y el desarrollo humano y demás información conveniente a los propósitos de esta ley.

### CAPÍTULO III

#### Condiciones de trabajo para los actores y actrices

Artículo 8°. *Organización de actores.* Los actores y actrices tienen la libertad y el derecho de constituir organizaciones y/o asociaciones sindicales y profesionales, y de afiliarse a ellas así como de negociar colectivamente a niveles de empresa, grupo económico, industria o rama de actividad económica. Dichas organizaciones tendrán derecho a participar en la elaboración, la implementación y evaluación de las políticas públicas culturales y laborales, incluida la formación profesional de los actores y actrices, así como en la determinación de sus condiciones de trabajo.

El Estado garantizará la organización, promoción y capacitación de las organizaciones o asociaciones sindicales y profesionales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca.

Artículo 9°. *Tipo de vinculación para actores y actrices.* El trabajo de los actores podrá prestarse de manera dependiente o independiente, de forma individual o asociada. Para cada caso se aplicará la normatividad de seguridad social integral, así como de salud y seguridad en el trabajo. Para las jornadas de trabajo, descansos y condiciones de prestación de servicio se atenderá lo contemplado

en la presente ley en ausencia de normas más favorables.

Parágrafo 1°. Cuando la vinculación sea de carácter laboral se aplicarán las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 2°. Cuando la vinculación de los actores y actrices a una producción sea bajo una modalidad sin dependencia laboral, de carácter individual o asociada, las partes pactarán el tiempo de ejecución del servicio atendiendo el criterio de coordinación, observando como referente un máximo de 12 horas diarias o 72 horas semanales a fin de que el contratista pueda tener espacios de descanso.

Artículo 10. *Remuneración para actores y actrices.* Se establecerán tarifas mínimas actualizables para la remuneración de actores y actrices, en los diferentes sectores de la industria audiovisual, teatral y del entretenimiento. El establecimiento de estas tarifas será resultado de un acuerdo entre los representantes de cada uno de los sectores, las organizaciones de actores más representativas y el Gobierno nacional, que deberá darse a más tardar dentro de los seis meses posteriores a la publicación de esta ley. Las tarifas se aplicarán sin importar el tipo o naturaleza de vinculación de los actores y actrices.

Parágrafo. Si transcurrido el plazo contemplado en este artículo no se han fijado las tarifas correspondientes, el Ministerio del Trabajo las reglamentará.

Artículo 11. *Pago de promoción de marcas.* La exposición de marcas en forma directa por el actor o actriz con fines publicitarios en desarrollo del personaje asignado, bien sea mediante diálogo, su vestuario o la utilería que utilice, será concertada y remunerada de forma independiente a su trabajo de actuación.

Artículo 12. *Contrato sobre derechos patrimoniales del actor.* Sobre derechos patrimoniales: derechos de reproducción, derecho de distribución, derecho de alquiler, derecho a poner en disposición interpretaciones y ejecuciones fijadas; los actores y actrices otorgarán las autorizaciones requeridas para las producciones audiovisuales en las que participan, mediante el pacto de una remuneración determinada entre las partes.

El monto de esta remuneración pactada entre, por una parte el actor, la actriz, o las organizaciones sindicales que los representen, y por otra parte, las productoras u organizaciones de productoras, se discriminará en forma independiente a la remuneración por el trabajo o servicio de actuación.

### CAPÍTULO IV

#### De la promoción y fomento del trabajo para los actores

Artículo 13. *Oportunidades de empleo para los actores y actrices.* Créase una Mesa de Trabajo liderada por el Ministerio del Trabajo para construir

de manera concertada entre el Gobierno nacional, organizaciones representativas de actores e industria de la producción audiovisual y el sector de las artes escénicas, las políticas públicas que incentiven la contratación de los actores inscritos en el Registro Nacional de Actores y Actrices.

Esta agenda también incluirá estudios periódicos sobre la inestabilidad en el empleo o trabajo, intermitencia en la cotización y acceso al sistema de seguridad social, protección ante la vejez, ingresos, formas de contratación, obligaciones tributarias, y acceso a la educación profesional y normas culturales, con el objeto de tener insumos para realizar intervenciones o programas integrales que beneficien el ejercicio de la actuación profesional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo reglamentará la estructura, composición, periodicidad y la agenda de la Mesa. Asimismo, presentará informes anuales al Congreso de la República.

Parágrafo 2°. Las entidades nacionales y territoriales competentes podrán incluir a los actores y actrices inscritos en el Registro Nacional de Actores en los programas para la promoción de cultura e identidad nacional, y como apoyo a la Jornada Escolar Complementaria.

Parágrafo 3°. Para el otorgamiento de estímulos, convenios, becas e incentivos públicos utilizados para el fomento de actividades culturales donde se utilicen actores, deberán estar condicionados al cumplimiento del pago por su trabajo y el respeto de los derechos consagrados en la presente ley.

Artículo 14. *Estímulos para la contratación.* El Ministerio de Cultura adoptará todas las medidas conducentes a incentivar, promover y crear estímulos para la contratación de los actores inscritos en el Registro Nacional de Actores y Actrices.

Artículo 15. *Recursos para dramatizados.* Los recursos destinados a promover el desarrollo de la televisión y los contenidos de que trata el artículo 16 de la Ley 1507 de 2012 serán distribuidos garantizando que no falten producciones en las que se tenga participación actoral.

Artículo 16. *Impulso a la producción nacional de dramatizados para la televisión y otros sistemas de emisión.* Las autoridades competentes estimularán la producción de dramatizados, series o producciones que requieran para su realización de actores y actrices, dentro de la programación de producción nacional en la televisión privada o pública y todos los sistemas de emisión autorizados por el Estado.

Parágrafo 1°. Con el ánimo de salvaguardar, fomentar y desarrollar la identidad cultural, las plataformas digitales o plataformas de transmisión audiovisual vía internet (plataformas OTT, *over the top*) y los cableoperadores de televisión que tengan canales de producción propia, deberán garantizar

la producción y transmisión de dramatizados, series o producciones que en su realización utilicen de actores y actrices colombianos.

CAPÍTULO V

Inspección, vigilancia y control

Artículo 17. *Inspección, vigilancia y control.* Con el fin de garantizar las disposiciones establecidas en la presente ley, las autoridades del orden nacional, departamental y municipal cumplirán sus funciones de inspección, vigilancia y control respectivos, de acuerdo con sus respectivas competencias, para verificar el cumplimiento de la ley.

Artículo 18. *Colaboración armónica.* Las entidades del Estado, sin perjuicio de su autonomía, trabajarán de manera armónica y articulada para dar cumplimiento a los fines previstos en la presente ley.

Artículo 19. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Jorge Ivan Ospina

Rafael Polanco

OSCAR OSPINA  
R.C. A. Vozes Cauca

JOSE ELVIZ HERNANDEZ

Guillermina BIAZO

OSCAR HURTADO

HONORIO HERNANDEZ

Andrés Bello

YI SOL SUAREZ GONZALEZ

Carlos Guevara

ELBERT DIAR LEONAR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley es de iniciativa de un importante número de actores y actrices colombianos que han venido gestionando desde 2014 una propuesta para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de actores y actrices en el país. Para sintetizar la historia de

esta iniciativa es preciso recordar que la necesidad de plantear una propuesta legislativa para tal fin fue por primera vez esbozada en la Audiencia Pública “Mentiras conocidas y verdades por conocer” realizada el jueves 21 de agosto de 2014 en el Auditorio Luis Guillermo Vélez.

Desde entonces comenzó la construcción de una iniciativa legislativa que ha tomado varios años y ha contado con la colaboración y consenso de los equipos de trabajo de varios Senadores y Representantes a la Cámara de diferentes partidos políticos.

## 2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

### 2.1. Objeto del proyecto

El proyecto de ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas que garanticen el ejercicio de la actuación como una profesión en Colombia, protegiendo los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en sus creaciones, conservación, desarrollo y difusión de su trabajo y obras artísticas.

### 2.2. Normatividad internacional

**La Resolución 65/166 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011** consideró que la cultura era un componente esencial del desarrollo humano, y constituía un factor importante en la lucha contra la pobreza al promover el crecimiento económico y la implicación en los procesos de desarrollo; además, era una fuente de enriquecimiento que contribuía significativamente al desarrollo sostenible de las comunidades.

Por ello, invitó a los Estados a: “(...) *promover la creación y desarrollar un sector cultural dinámico y creador fomentando la formación de los profesionales de la cultura y creando más oportunidades de empleo en el sector cultural y creador en pro del crecimiento y desarrollo económico, sostenido, inclusivo y equitativo (...) promover el establecimiento de marcos jurídicos y políticas nacionales para la protección y conservación del patrimonio cultural y los bienes culturales*”<sup>1</sup>.

Sobre la obligación de protección de los actores en las normas internacionales encontramos como fundamento:

**La Recomendación de la Unesco de 1980** relativa a la condición del artista que precisamente recomendó a los Estados: “*orientar su legislación para proteger, defender y ayudar a los artistas y a su libertad de creación, insistiendo en su utilidad pública, en la importancia del reconocimiento de sus derechos, de una adecuada protección social, de los convenios y convenciones internacionales*

*que lo amparan y de la representatividad de sus sindicatos u organizaciones profesionales*”<sup>2</sup>.

**La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005**, en su artículo 6° estableció que los Estados deben adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios y estas medidas pueden consistir en: “(...) *medidas encaminadas a respaldar y apoyar a los artistas y demás personas que participan en la creación de expresiones culturales (...)*”<sup>3</sup>.

**La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador**<sup>4</sup> estableció en su artículo 4° refiriéndose al derecho al trabajo y su relación con la vía productiva teniendo en cuenta la formación cultural:

*“todo trabajador tiene derecho a recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes y conocimientos, obtener de su trabajo mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al desarrollo de la producción. A tal efecto, el Estado organizará la enseñanza de los adultos y el aprendizaje de los jóvenes, de tal modo que permita asegurar la enseñanza efectiva de un oficio o trabajo determinado, al par que provea su formación cultural, moral y cívica”*.

Por otro lado, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**<sup>5</sup> en su artículo 26 establece el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo la vía legislativa para lo cual menciona:

*“Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente*

<sup>2</sup> Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura reunida en Belgrado del 23 de septiembre al 28 de octubre de 1980. Reunión 21. Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Artista. Disponible en línea: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13138&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>3</sup> Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, 3 al 21 de octubre de 2005. Reunión 33. Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Disponible en línea: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text/>

<sup>4</sup> Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador. Adoptada en Río de Janeiro, Brasil, 1947. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2001.pdf>

<sup>5</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en línea: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

<sup>1</sup> Asamblea General Naciones Unidas. Resolución 65/166 Cultura y Desarrollo. Febrero 28 de 2011. Disponible en línea: [http://www.unesco.org/uy/ci/fileadmin/cultura/2011/UNGA\\_Res.65-166\\_es.pdf](http://www.unesco.org/uy/ci/fileadmin/cultura/2011/UNGA_Res.65-166_es.pdf)

*económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la carta de la organización de los Estados americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.*

En el marco del sistema interamericano de derechos, el protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales **Protocolo de San Salvador** estableció en su artículo 7° las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, para lo cual compromete a los Estados partes del protocolo a reconocer derechos inherentes al trabajo e incluyó en su artículo 14 el derecho a los beneficios de la cultura.

En la **319 Reunión del Consejo de Administración de la OIT** se decidió realizar un Foro los días 14 y 15 de mayo de 2014<sup>6</sup>, para examinar las relaciones de trabajo en el sector de los medios de comunicación y la cultura, buscando puntos de consenso para la elaboración de programas y políticas, en el documento temático preparado para ese diálogo tripartito se resaltan algunos elementos especiales de las relaciones de trabajo de los artistas intérpretes, que se resaltan a continuación por considerarse que deben ser elementos al momento del diseño de políticas públicas sobre el tema:

*“...los actores se sitúan mayoritariamente en las categorías de trabajadores independientes o por cuenta propia constituyendo una mano de obra contingente, o tienen otras formas de trabajo distintas de las de los trabajadores asalariados. A menudo sus ingresos son bajos y variables; padecen un alto riesgo de desempleo; su empleo es temporal; trabajan muchas horas; y su trabajo es poco frecuente, impredecible y de corta duración. Con frecuencia toman un segundo empleo relacionado con su actividad artística principal –por ejemplo, en la enseñanza o en trabajos administrativos en empresas culturales– y, en muchos casos, son apoyados financieramente por sus familias o por su pareja, cuando esta percibe un ingreso regular.*

*En los medios de comunicación y la cultura existe desde hace mucho tiempo un alto porcentaje de trabajadores atípicos. En esta área, el éxito y las retribuciones comerciales dependen a menudo del talento y la creatividad de los profesionales, y de que se lleve a cabo un trabajo especializado y altamente calificado. Por ello, no sorprende que las relaciones de trabajo se hayan desarrollado de forma diferente a las del sector manufacturero*

*o financiero, por poner un ejemplo. Estos sectores se caracterizan en todo el mundo por el trabajo atípico, es decir, una relación de empleo que no se ajusta al modelo estándar de tiempo completo, empleo ininterrumpido y duración indeterminada, y con un único empleador, un horario fijo, ingresos constantes, un plan de pensiones y protección en caso de enfermedad y desempleo”.*

Como se trata de relaciones laborales generalmente atípicas, intermitentes, inestables y temporales, que se encuentran en muchos casos por fuera de la aplicación de la legislación laboral, se ha recurrido a leyes especiales o normas específicas, que a partir de las particularidades en las que desarrollan su profesión permitan proteger sus derechos mínimos en el trabajo y acceder a modelos de protección social.

La **Recomendación relativa a la Condición Social del Artista del 27 de octubre de 1980 de la Unesco**<sup>7</sup> reconoce aspectos que justifican y promueven la especial protección de los artistas como trabajadores culturales, se resalta las particularidades que entrañe su condición y la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo y de seguridad social y las disposiciones fiscales habida cuenta de su contribución al desarrollo cultural. En el acápite de empleo se destaca la obligación de los Estados de:

*“Buscar los medios de extender a los artistas la protección jurídica relativa a las condiciones de trabajo y empleo tal como la han definido las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en especial las relativas a: i) las horas de trabajo, el descanso semanal y las licencias con sueldo en todas las esferas o actividades, sobre todo para los artistas intérpretes o ejecutantes, equiparando las horas dedicadas a los desplazamientos y los ensayos a las de interpretación pública o de representación; ii) la protección de la vida, de la salud y del medio de trabajo”;*

Se recomienda a los Estados formular leyes especiales para generar equidad social, en la medida en que se reconoce que las condiciones objetivas en que los actores desempeñan su labor no son las habituales en las que labora la generalidad de los trabajadores y por tanto puede resultar difícil aplicarles la normatividad común, ocasionando un vacío legal que abre espacios para informalidad y desprotección social.

### 2.3. Marco constitucional y legal

En Colombia, la **Constitución Política de 1991** estableció en los derechos sociales, económicos y culturales, en el artículo 70, el deber del Estado

<sup>6</sup> OIT. Las relaciones de trabajo en las industrias de los medios de comunicación y la cultura. Ginebra, 2014. Disponible en línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_240703.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_240703.pdf)

<sup>7</sup> Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura reunida en Belgrado del 23 de septiembre al 28 de octubre de 1980. Reunión 21. Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Artista. Disponible en línea: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13138&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

de promover y fomentar el acceso a la cultura así como a promover todas las etapas de del proceso de creación de la identidad nacional.

*“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación”<sup>8</sup>.*

De igual manera, **Ley General de Cultura, Ley 397 de 1997**, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política Nacional reconoció en el artículo 4° que: *“el patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.*

La Ley también reconoce a los creadores, los derechos morales de los autores y el papel del Estado en el fomento del teatro:

**“Artículo 27. El creador.** *Se entiende por creador cualquier persona o grupo de personas generadoras de bienes y productos culturales a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad.*

**Artículo 33. Derechos de autor.** *Los derechos de autor y conexos morales y patrimoniales de autores, actores, directores y dramaturgos, se consideran de carácter inalienable por las implicaciones que estos tienen para la seguridad social del artista.*

**Artículo 48. Fomento del teatro colombiano.** *Con el fin de salvaguardar, conservar y difundir el patrimonio teatral colombiano y las obras maestras del repertorio del arte dramático universal, el Ministerio de Cultura convocará anualmente a directores, dramaturgos, autores y actores profesionales pertenecientes a distintas agrupaciones del país, quienes desarrollarán proyectos teatrales que serán difundidos en los órdenes nacional e internacional”.*

Esta misma ley en su **artículo 32** estableció la necesidad de avanzar en el reconocimiento

jurídico de la profesionalización de los artistas considerando que el Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, debía definir los criterios, requisitos y procedimientos para reconocer el carácter de profesional titulado a los artistas que a la fecha de la aprobación de dicha ley.

## 2.4. Derecho comparado

### a) Chile

En la legislación chilena se destaca la Ley 19.889 de 2003 que regula las condiciones de trabajo y contratación de los trabajadores de artes y espectáculos.

Las condiciones consagradas en esa Ley se aplican a todos los técnicos y profesionales de cine y audiovisuales que trabajan bajo subordinación y dependencia, es decir, cumplen jornada determinada por la producción y cumplen órdenes durante el desempeño de su oficio.

Los puntos centrales de la ley son: duración de la jornada de trabajo; pago en fecha de cotizaciones previsionales y cuota sindical de afiliados; pago de subsidio de cesantía de cargo del empleador; pago de cotización accidentes del trabajo de cargo del empleador; pago de remuneraciones en fecha estipulada en el contrato laboral; el descanso entre jornadas debe ser de 12 horas efectivas; el término de la relación laboral debe constar por escrito.

Chile se suma a países como España, Francia, Brasil y Argentina que han reconocido en su normatividad laboral el carácter especial de este tipo de trabajo y que también se destacan por una importante actividad escénica, cinematográfica y audiovisual.

### b) Argentina

En septiembre de 2015, después de muchos años de propuestas legislativas y de movilizaciones, se aprobó la ley del Régimen Laboral y Previsional del Actor/Intérprete. Entre otras cosas, con este régimen se reconoce a los actores la condición de trabajadores en relación de dependencia, ya que generalmente son empleados por contratos temporales. También se busca tutelar los derechos individuales y el uso de la imagen de los actores, actrices e intérpretes, y asegurarles un marco previsional que hoy no tienen por la discontinuidad laboral.

La Ley incluye a los actores en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y, para acreditar los años de servicio exigidos por la normativa previsional, se computará una cantidad determinada de jornadas o de meses de trabajo efectivo, continuos o discontinuos, como un año de aportes.

Los puntos centrales de la ley son: a) El contrato debe ser por escrito y presentado en la Asociación Argentina de Actores; b) el actor no puede ser obligado a trabajos publicitarios excepto que esa sea la actividad específica; c)

<sup>8</sup> Constitución Política Nacional, artículo 70.

propone que se computen 120 jornadas efectivas de trabajo –continuas o discontinuas– como un año de servicios con aportes, entre otros.

#### c) Uruguay

La Ley 18.384, Estatuto del Artista y Oficios Conexos, reconoció a los artistas como trabajadores con todos los derechos y obligaciones que ello implica. Los puntos centrales de la ley:

En primer lugar, a partir de la naturaleza eventual e intermitente genera un **cómputo especial a efectos jubilatorios**, donde se reconocerá no solo el tiempo de trabajo ante el público, sino también el tiempo que insuman los ensayos de la puesta en escena en las siguientes condiciones, así:

- Cuando exista más de una actuación pactada por un mismo contrato se reconocerá el tiempo que medie entre una actuación y otra, siempre que no sea mayor a 15 días.
- Se reconocerá un año íntegro de trabajo cuando existan 150 jornadas de actividad en el año.
- Se reconocerá un año íntegro de trabajo cuando existan como mínimo 4 contratos en el año y siempre que entre la finalización de uno y el comienzo de otro no medien más de 3 meses y que el promedio mensual de las remuneraciones establecidas en los mismos no sea inferior a un salario mínimo nacional.
- El cómputo del tiempo de ensayos se acreditará mediante contrato de trabajo escrito, en el que deberá hacerse constar, como mínimo, la fecha de comienzo y finalización del ensayo, la remuneración y la fecha de estreno del espectáculo (Decreto 425/2011, artículo 1°).
- El período de ensayo de un espectáculo será computado como tiempo trabajado exista o no remuneración.

En segundo lugar, se crea el **Registro Nacional de Artistas**. El Gobierno uruguayo reglamentó en el 2012 el artículo 11 de la Ley 18.384, que reconoce los ensayos de una actividad artística como parte del período de trabajo computable para la seguridad social y establece que en los contratos deberán figurar los períodos de ensayo, la remuneración y la fecha de estreno de los espectáculos.

#### d) España

La norma en España es el **Real Decreto 1435/1985** y también reconoce la condición de **trabajadores de los artistas, permitiendo que para espectáculos públicos podrá ser de duración indefinida o determinada**. En este último caso podrá ser para una o varias actuaciones, por un tiempo determinado, por temporada o por el tiempo que una obra permanezca en cartel. Se aplican los **derechos y deberes laborales básicos** establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y de forma específica tienen los siguientes derechos:

- Pacto de plena dedicación. Se podrá suscribir un pacto de plena dedicación que deberá constar expresamente en el contrato. La compensación económica por el mismo podrá ser expresa o quedar englobada en la retribución a percibir por el artista.
- La negociación colectiva regulará el tratamiento retributivo de los tiempos que no están comprendidos en la jornada de trabajo del artista, pero durante los cuales el trabajador se encuentra en situación de disponibilidad respecto del empresario.
- La jornada del artista comprenderá la prestación efectiva de su actividad artística ante el público y el tiempo en que está bajo las órdenes de la empresa, a efectos de ensayo o de grabación de actuaciones. Quedará excluida, en todo caso, la obligatoriedad de realización de ensayos gratuitos.
- La duración y distribución de la jornada, así como el régimen de desplazamientos y giras se regularán en el convenio colectivo o en el pacto individual, pero siempre en cumplimiento de la normativa establecida en el *Estatuto de los Trabajadores* en cuanto a la duración máxima de la jornada.
- Los artistas disfrutarán de un descanso mínimo semanal de un día y medio que se fijará de mutuo acuerdo y que no coincidirá con los días de espectáculo.
- Los artistas tendrán derecho a unas vacaciones anuales retribuidas, cuya duración mínima será de treinta días naturales.

#### e) Perú

La Ley del Perú es la 28131 de 2003. Los puntos centrales de la ley son: a) la jornada laboral debe incluir tiempo de ensayos y caracterización; b) debe haber compensación por tiempo de servicios y vacaciones; c) la exclusividad se firma por un periodo no mayor a un año renovable; d) los sindicatos de artistas son reconocidos como organizaciones representativas; e) establece el derecho de remuneración equitativa por utilización directa o indirecta para la radiodifusión o comunicación al público de sus interpretaciones, por el alquiler de sus fijaciones audiovisuales o fonogramas en cualquier material, la transferencia de la creación artística, compensación por copia privada.

#### f) México

La legislación mexicana incorpora un capítulo especial en la norma laboral que se aplica a los trabajadores actores y a los músicos que actúen en teatros, cines, centros nocturnos o de variedades, circos, radio y televisión, salas de doblaje y grabación, o en cualquier otro local donde se transmita o fotografíe la imagen del actor o del músico o se transmita o quede grabada la voz o la música, cualquiera que sea el procedimiento que se use. Los puntos centrales de la ley:

- Las relaciones de trabajo pueden ser por tiempo determinado o por tiempo indeterminado, para varias temporadas o para la celebración de una o varias funciones, representaciones o actuaciones.
- El salario podrá estipularse por unidad de tiempo, para una o varias temporadas o para una o varias funciones, representaciones o actuaciones.
- Cuando la naturaleza del trabajo lo requiera, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores actores y músicos camerinos cómodos, higiénicos y seguros, en el local donde se preste el servicio.

#### g) Francia

En Francia desde 1936 se creó el estatuto para los artistas que reconoció un régimen específico de indemnización por desempleo teniendo en cuenta las condiciones de precariedad e intermitencia de su trabajo. El legislador quiso proteger los oficios del mundo del espectáculo y de lo audiovisual confrontados a una inestabilidad crónica en razón de la sucesión de contratos de duración determinada (Contratos inferiores a 3 meses) que podían ser renovados indefinidamente. Una indemnización era otorgada entre los contratos de los artistas a fin de compensar los periodos en que estaban sin trabajo<sup>9</sup>.

Entre 2010-2013 se discutió un proyecto de ley considerando las movilizaciones sociales de los trabajadores que denunciaban que después del comienzo de los años noventa, el número de trabajadores intermitentes se había multiplicado por cinco, aunque sus remuneraciones medias habían disminuido<sup>10</sup>.

En este contexto, el sistema de seguridad social francés reconociendo la intermitencia, hizo una Ley en 2014 para proteger a los trabajadores del espectáculo (artistas, obreros y técnicos de las empresas del espectáculo, producción de cine, audiovisuales, radiodifusión y edición de grabaciones sonoras) calculando unos subsidios especiales para la cotización al régimen de seguridad social con el fin de garantizar la continuidad en la garantía de derechos a estos trabajadores<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Myeurpo.info. (París, 12 de junio de 2014) "Le statut d'intermittent, une exception française?". Disponible en línea: <http://fr.myeurop.info/2014/06/11/statut-intermittent-spectacle-exception-francaise-14000>

<sup>10</sup> Pole Emploi France. "Les allocations versées aux intermittents du spectacle". Disponible en línea: <http://www.pole-emploi.fr/informations/les-allocations-versees-aux-intermittents-du-spectacle-@/article.jspz?id=60567>

<sup>11</sup> Le Monde (26 de febrero de 2014) "Intermittents: cinq questions pour tout comprendre". Disponible en línea: [http://www.lemonde.fr/culture/article/2014/02/26/intermittents-cinq-questions-pour-tout-comprendre\\_4372877\\_3246.html](http://www.lemonde.fr/culture/article/2014/02/26/intermittents-cinq-questions-pour-tout-comprendre_4372877_3246.html)

Este régimen reconoce que la cultura no es un sector económico como los otros, y la intermitencia laboral tiene unas particularidades específicas en los trabajadores del sector. Se calculaba que en 2014 el sector de mercados culturales agrupaba en Francia a 160 mil empresas y empleaba el 2,3% de los activos tanto como la agricultura.

#### h) Bélgica:

En Bélgica no existe un régimen específico para los artistas; sin embargo, se tienen en cuenta distintas medidas principalmente ligadas al desempleo y la intermitencia en su trabajo. Su sistema es muy cercano a los presupuestos del sistema francés.

Luego del 1° de abril de 2014 las indemnizaciones para los artistas fueron mejoradas. Las disposiciones del estatuto del artista modificaron temas referidos al acceso al subsidio de desempleo, la evolución en el tiempo de su monto y el cúmulo de actividades artísticas, remuneradas o no remuneradas que realizan<sup>12</sup>.

El derecho al empleo de los artistas era igualmente posible luego de la validación de un cierto número de días trabajados de acuerdo con rangos de edad. Con base en estos estudios los artistas belgas se benefician de un subsidio de desempleo que varía de acuerdo a los ingresos reportados y puede ser renovable.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Condiciones de trabajo de los actores

La Sociedad Colombiana de Gestión realizó un estudio en 2015 sobre la situación socioeconómica de sus socios entre 2011-2015, tomando como base 1.622 de los actores afiliados<sup>13</sup>. La información laboral proporcionada arroja importantes resultados sobre el periodo de tiempo de trabajo durante el año, sus ingresos netos mensuales derivados del ejercicio de la actuación, así como el estado de ocupación o desocupación y la forma de contratación, dadas las características de la actividad profesional que realizan.

#### • Intermitencia laboral

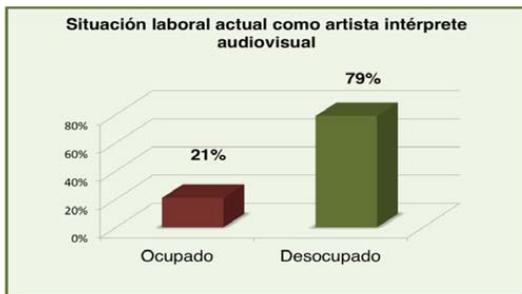
Los datos de dicho estudio nos indican que, en 2011, la mayoría de los actores (64%) solo trabaja entre 0 y 6 meses en el año; el 18% trabaja entre 7 y 10 meses, el 17% no especificó; y en todo caso ninguno (0%) logró reportar un trabajo continuo para todos los meses del año. Estos datos muestran la alta volatilidad del mercado laboral de los actores dado el corto periodo de tiempo al año en que son contratados.

<sup>12</sup> Myeurpo.info. (París, 12 de junio de 2014) "Le statut d'intermittent, une exception française?". Disponible en línea: <http://fr.myeurop.info/2014/06/11/statut-intermittent-spectacle-exception-francaise-14000>

<sup>13</sup> Rodríguez Higuera, Leidy Johanna. Análisis comparativo estudio socioeconómico de socios 2011, 2013, 2015. Sociedad Colombiana de Gestión. Bogotá, 2015.



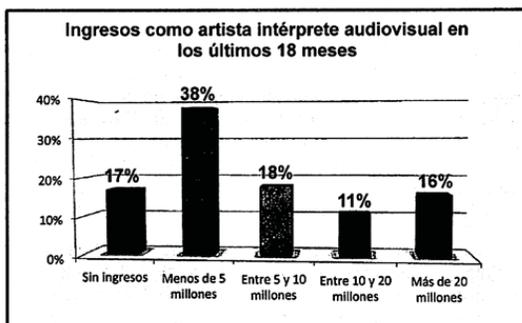
La mayoría de actores y actrices se contratan por capítulos (65%); solo el 30% tiene una contratación mensual y el 5% no tiene información, en todos los casos mediante contratos de prestación de servicios. En el momento de realización del estudio en 2015 el 79% de los artistas encuestados se encontraban desocupados y solo el 21% se encontraban ocupados a la fecha de realización del estudio.



Las cifras muestran una alerta importante sobre la inestabilidad de la vinculación laboral de los actores y actrices colombianos actualmente, dado que en los últimos años la contratación laboral de actores y actrices profesionales ha sido mucho más difícil debido a la competencia por parte de actores y actrices extranjeros e incluso nacionales, algunos de ellos, sin formación ni experiencia profesional que han entrado a competir en el mercado laboral. Esto explica indudablemente la situación de desempleo y precariedad de ingresos que arrojan los resultados del estudio donde la mayoría de actores son profesionales.

**• Ingresos derivados del ejercicio de la actuación**

En el 2015, el 38% de los artistas intérpretes audiovisuales tuvieron un ingreso de menos de 5 millones de pesos en el transcurso de 18 meses. El 17% de los artistas reportaron no haber tenido ingresos, el 18% entre 5 y 10 millones, el 11% entre 10 y 20 millones y solo una minoría del 16% más de 20 millones de pesos.



De esta información puede decirse lo siguiente: en primer lugar, el 38% de los artistas intérpretes tuvieron ingresos de 5 millones de pesos en 18 meses, si se realiza el promedio de ingresos mensual derivados del ejercicio de la actuación, esto significa que obtuvieron aproximadamente \$277.000 cada mes, cifra que ni siquiera corresponde a la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente, calculado en \$644.350 en 2015.

En segundo lugar, el 18% de los artistas obtuvieron entre 5 y 10 millones de pesos en el transcurso de los 18 meses. Si se tiene en cuenta la cifra más alta, 10 millones de pesos, y se realiza el promedio de ingresos mensual, esto significa que aproximadamente percibieron \$550.000 cada mes, cifra que tampoco alcanza si quiera al salario mínimo mensual vigente de 2015.

En tercer lugar, el 11% de los artistas obtuvieron entre 10 y 20 millones de pesos en el transcurso de los 18 meses. Si se tiene en cuenta la cifra más alta, 20 millones de pesos, y se realiza el promedio mensual, esto significa que aproximadamente percibieron \$1.100.000 cada mes, cifra que no sobrepasa los dos salarios mínimos mensuales vigentes en 2015. Incluso estos datos son similares a la información del Observatorio Laboral del Ministerio de Educación sobre los ingresos promedio de un recién egresado en artes escénicas \$1.108.250 en 2014.

**3.2. La actuación como profesión**

La actuación debe ser reconocida como una profesión en Colombia en la medida en que los actores y actrices se han formado para ello, así como su experiencia laboral que da cuenta de la trayectoria acumulada de su quehacer profesional.

Actualmente existe una falta de rigor en la demarcación de la práctica y normativa de la actuación en estos niveles, es lo que nos ha catapultado a una serie de imprecisiones, sobre todo en el lenguaje, tal es el caso de la expresión “actor natural”, como si en el caso de otras profesiones, igual de respetables, se hablara o se hiciera referencia a “abogado natural”, “ingeniero natural”, etc. Inclusive en el mismo sector en el que transcurre la actuación (teatro, cine, televisión, radio, doblajes y nuevas tecnologías) no se ha escuchado hablar jamás de “director natural”, “maquillador natural”, etc. Deslindar la práctica de la actuación en este sentido, es empezar a organizar de una mejor manera el sector de las industrias creativas en lo que concierne a la profesión de actor y crear garantías para quienes dedican su vida al ejercicio de la misma y a los que cursan en las universidades sus estudios profesionales de actuación.

Es necesario avanzar en el reconocimiento y las garantías de los derechos laborales, sociales, culturales y de seguridad social de los actores y actrices en la medida en que el ejercicio de la actuación contribuye a la formación del patrimonio cultural y artístico de la nación; en ese sentido,

el país avanza al compás de los demás países del mundo, al reconocer a sus artistas sus derechos y brindar plenas garantías para el ejercicio de la actuación profesional.

El Proyecto de ley que se pone en consideración, es necesario en la medida en que busca garantizar los derechos de los actores y actrices colombianos en televisión, cine y teatro como parte del patrimonio cultural de la nación. Existe una oportunidad para que con esta iniciativa legislativa se avance en la materialización de los derechos culturales, sociales y laborales de los actores y actrices, en la medida en que son los principales creadores y generadores del patrimonio cultural y artístico de la nación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se presenta esta iniciativa ante la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes esperando que con la celeridad de su trámite sea posible disponer de un instrumento legislativo para avanzar en los derechos y las garantías sociales de quienes han puesto su vida al servicio de la actuación.

garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar la producción de dramatizados nacionales y se dictan otras disposiciones.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en nuestras calidades de Senadores y Representantes a la Cámara, nos permitimos radicar ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

*[Firmas manuscritas]*  
 Oscar Ospina  
 R. C. A. Vique, Lameca.  
 Jose Elvira Hernandez  
 Rafael Palau  
 Guillermina Bravo  
 Oscar Hurtado  
 Alvaro Uribe Uribe  
 Ivan Cepeda Castro  
 Polo Democrático A.  
 Honorio Henríquez  
 Alvaro Ospina  
 Angelica Jimenez  
 ELBERT DIAZ LOZANO  
 Carlos A. Jimenez

*[Firmas manuscritas]*  
 Oscar Ospina  
 R. C. A. Vique, Lameca.  
 Jose Elvira Hernandez  
 Rafael Palau  
 Guillermina Bravo  
 Oscar Hurtado  
 Alvaro Uribe Uribe  
 Ivan Cepeda Castro  
 Polo Democrático A.  
 Honorio Henríquez  
 Alvaro Ospina  
 Angelica Jimenez  
 ELBERT DIAZ LOZANO  
 Carlos A. Jimenez

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2017  
Doctor  
JORGE HUMBERTO MANTILLA  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto de 2017 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 097**, con su correspondiente Exposición de Motivos, por la honorable Representante Ángela María Robledo y otras firmas.

El Secretario General,  
*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

Referencia: Presentación del proyecto de ley, por medio de la cual se expide la ley del actor para

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 705 - Viernes, 18 de agosto de 2017

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****PROYECTOS DE LEY****Págs.**

Proyecto de ley número 093 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas que regulan respecto al derecho a la seguridad y el mantenimiento y conservación de los espacios públicos y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 094 de 2017 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 72 y 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones. ....	6
Proyecto de ley número 095 de 2017 Cámara, por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país. ....	10
Proyecto de ley número 096 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas en beneficio de la higiene de la mujer y se dictan otras disposiciones. ....	15
Proyecto de ley número 097 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones. ....	17