



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 542

Bogotá, D. C., martes, 24 de julio de 2018

EDICIÓN DE 44 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

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 10 DE 2018 SENADO

*por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado,** *por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de ley estatutaria:

Proyecto de ley “*por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas*”.

Por los honorables Congresistas,

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 10 DE 2018

*por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos

válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora.

No podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición.

Parágrafo 3°. Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancadas solo en los aspectos que hacen parte del acuerdo de coalición.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental, Ley 789 de 2002, con el solo propósito de promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos, primó aquella según la cual –se generarían entre 650 a 700 mil nuevos empleos– para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007.

Esta “empleabilidad” se llevaría a cabo a partir de la modificación que se le hiciera al Código Sustantivo del Trabajo por la Ley en mención, modificando en su Artículo 25 la jornada laboral diurna, que la fijaría desde las seis horas de la mañana (6:00 a. m.) hasta las diez horas de la noche (10:00 p. m.). En el Artículo 26, recortó los recargos sobre la remuneración de los dominicales y festivos, pasando de una remuneración del ciento por ciento (100%), a un recargo sobre la remuneración ordinaria del setenta y cinco por ciento (75%). Así mismo se reglamentó sobre el funcionamiento del contrato de aprendizaje de los aprendices SENA.

**Descripción de la reforma laboral**

Desde un punto de vista conceptual, la Ley 789 de 2002 puede dividirse en cuatro partes parcialmente independientes. La primera se ocupa de acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales, especialmente de aquellas administradas por las Cajas de Compensación Familiar. Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación.

La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo. Los estímulos son de varios tipos: subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes.

Algunos estímulos tienen recursos ciertos, otros dependen de apropiaciones presupuestales inciertas y limitadas. Más que una reducción en los costos laborales, estas medidas son auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. Entre las medidas decretadas en la Ley 789 del 2002, se permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica y se eliminó de forma integral y taxativa el vínculo laboral del contrato de aprendizaje.

Lo cual desnaturalizó el vínculo laboral contenido en el contrato de aprendizaje y desprotegió a más de 250 mil aprendices en todo el país, quienes fueron obligados a asumir su proceso de formación profesional sin las garantías propias de la relación laboral connatural al proceso de aprendizaje. Esto no solamente empobreció las condiciones materiales del aprendiz y lo expuso a riesgos en materia de salud ocupacional y seguridad industrial sino que además generó una cultura de sustitución (totalmente contraproducente) de trabajadores formales en las empresas por aprendices subcontratados (y menos costosos) en esta modalidad “informal” de contrato de aprendizaje.

La figura de contrato de aprendizaje es de las herramientas más antiguas que hayan acompañado algún proceso formativo, más aun, durante gran parte de la historia fue la única forma de acceder al aprendizaje, fundamentalmente en las artes y en los oficios. La historia de nuestro país no es ajena a esta realidad histórica del aprendizaje. Ha sido tan importante dicha herramienta que hoy aun es de vital importancia para los modelos educativos de muchos países en el mundo como lo demuestra Héctor Hugo Barbegelata en su estudio “Formación y legislación para el trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional” publicado por *Cinterfor* en la cual señala lo siguiente; “La adquisición de una calificación por un joven a través de un proceso que se cumple fundamentalmente dentro de una relación contractual, por el desempeño progresivo de tareas en una situación real de trabajo, bajo las instrucciones del propio empleador o de un trabajador experimentado, ha sido la modalidad de formación más antigua y por mucho tiempo la única”.

El estatuto de la formación profesional del SENA define “el Contrato de Aprendizaje considerado como mecanismo pedagógico, posibilita la relación dinámica reflexión-acción en las etapas lectiva y productiva...”. Además de esto resalta el papel conformador que asume la empresa en el proceso formativo del aprendiz así como su injerencia directa en el aseguramiento de la calidad del mismo. Sobre este sustento en nuestro país se encuentran reglamentaciones del contrato de aprendizaje desde 1950 en el Código Sustantivo del Trabajo. En tal sentido, desde las más antiguas disposiciones legales e inherentes al aprendizaje en el campo productivo por medio del desarrollo de las actividades propias del oficio, los aprendices cumplen con lo que el Código Sustantivo del Trabajo considera los tres elementos constitutivos de un contrato de trabajo:

**“Artículo 23. Elementos esenciales.** <Artículo subrogado por el artículo 1° de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales:

- a) *La actividad personal del trabajador, es decir; realizada por sí mismo;*

b) *La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y*

c) *Un salario como retribución del servicio.*

1. *Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”.*

A partir de esto y teniendo en cuenta que los aprendices cumplen con los tres requisitos constitutivos de contrato de trabajo, el contrato de aprendizaje debe recuperar el carácter laboral que además le permita al aprendiz gozar de los beneficios y garantías mínimas adquiridas con la relación laboral como lo son el derecho a tener seguridad social, primas legales, dotación, etc. por otra parte mantener una figura que permite una remuneración económica por debajo del salario mínimo mensual legal vigente no solo es violatorio del derecho que le asiste a todo trabajador de recibir una remuneración que le permita sobrevenir sus necesidades, sino que además está generando un marco profundamente inequitativo que precariza el trabajo en los jóvenes.

La cuarta parte de la Ley 789 de 2002, objeto de esta exposición comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años, eliminando así una discontinuidad presente en la legislación anterior. Así mismo, se establecieron indemnizaciones diferenciales por despidos sin justa causa según el nivel salarial.

A manera de resumen, puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley 789 de 2002 crearon programas asistenciales de cobertura limitada y carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creó un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes.

En aplicación del texto del artículo 160 del Código Sustantivo de Trabajo, antes de la Ley 789 de 2002, los trabajadores de menores ingresos y los de labores más humildes se esforzaban trabajando



después de la jornada ordinaria laboral, atraídos porque la jornada diaria terminaba a las 6:00 horas p.m. y después de esa hora, el trabajo extra o suplementario en jornada nocturna se remuneraba con un recargo del 75% y eso les permitía a los trabajadores menos favorecidos que devengan el salario mínimo acceder a unos mayores y mejores ingresos, extendiendo su jornada laboral. De igual manera el recargo dominical y festivo, antes de la aplicación de la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral), fue un medio de compensación para personas que desempeñaban labores de conserjes, trabajadores de hoteles, restaurantes, otros, que veían un ingreso adicional que les facilitaría elevar su nivel de ingresos con el consecuente impacto sobre su calidad de vida, a partir del mencionado recargo. Ahora bien, estudios de órganos de control y académicos, han demostrado que esta empleabilidad objeto de la modificación del C.S.T., sustentada principalmente en los artículos 25, 26, 28, y 51 de la Ley 789 de 2002, no generó los resultados esperados de esta ley, pero sí se desmejoraron las condiciones laborales y materiales a los trabajadores colombianos.

Teniendo en cuenta las estadísticas del DANE referidos al crecimiento económico que señalan el aumento de los indicadores en esta materia, hasta alcanzar registros del 5.9% durante los distintos periodos de medición durante la vigencia de la Ley 789 de 2002, vale la pregunta por la calidad del empleo que se está generando a partir de los ciclos de crecimiento registrados que es lo mismo que preguntar qué tanto trabajo “decente” está produciendo el modelo económico. Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (1999), “trabajo decente” es aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; un trabajo que además tiene que ser productivo y no de mera sobrevivencia. En este sentido, un indicador clave del trabajo decente es la afiliación a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, de los cuales al menos en los casos de dos de estos rubros se ilustra qué tanto trabajo decente y formal está generando el crecimiento de la economía.

Estudios recientes indican que de los 48,8 millones de habitantes en el país para el 2016, 13,8 millones viven bajo condiciones de pobreza por ingresos insuficientes y 3,9 millones padece hambre (pobres, indigentes), por no contar con los recursos necesarios para cubrir una canasta básica de alimentos. Si bien los indicadores que miden la pobreza y la indigencia registran una tendencia descendente, los niveles son anormalmente altos para una economía de medianos ingresos per cápita como es la colombiana. Además, al comparar por zonas, los niveles de pobreza rural duplican el nivel de incidencia de la pobreza urbana y los de indigencia son tres veces más altos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Libardo Sarmiento Anzola-Colombia 2016: un salario injusto e inconstitucional. Publicaciones Desde Abajo.

Si bien la tasa de desempleo cae durante los últimos años, el subempleo generado por insuficiencia de tiempo, ingresos o competencias no decrece a igual ritmo. En conjunto, el subempleo subjetivo (insuficiencia de horas e inadecuación tanto de competencias como de ingresos) afecta a 30,7 por ciento de los ocupados, esto es, 7,6 millones de trabajadores<sup>2</sup>.

Por su parte la encuesta móvil del DANE sobre medición de empleo y seguridad social para el trimestre marzo - mayo de 2018, sobre informalidad y ocupación muestra los siguientes resultados:

### **Seguridad social**

El porcentaje de ocupados que cotizó a pensión en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 50,1% y 48,8% respectivamente. En el trimestre móvil marzo-mayo de 2017 estas proporciones fueron 51,0% y 49,5%, respectivamente.

### **Informalidad**

La proporción de ocupados informales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 47,4% y 48,5%, respectivamente. En el trimestre móvil marzo-mayo de 2017 las proporciones registradas fueron 46,7% y 48,0%, respectivamente.

### **Formalidad**

La proporción de ocupados formales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 52,6% y 51,5%, respectivamente. En el trimestre móvil marzo-mayo de 2017 estas proporciones fueron 53,3% y 52,0%, respectivamente.

Las tendencias se sostienen sin importantes variaciones, toda vez que si miramos los resultados de 2011 en la Gran Encuesta de hogares 2010 -2011 por población ocupada según categoría ocupacional, los datos del DANE no son para nada reconfortantes, pues las categorías que más crecieron fueron precisamente aquellas relacionadas con trabajadores que tienen un empleo precario en todos los sentidos, como los “trabajadores sin remuneración en otras empresas”, que crecieron 62.27%, y los “trabajadores familiares sin remuneración, que se incrementaron en un 30.64%.

Aunque la primera categoría tiene poco peso en el total del empleo (apenas el 0.8%), la otra sí es significativa, pues representa casi el 6% del total. Ambas categorías expresan situaciones laborales bastante precarias, como el hecho mismo de realizar un trabajo por el que no se recibe ninguna remuneración, como es el caso de muchos aprendices del SENA, que actualmente para recibir su certificación deben hacer una práctica en empresas por un mes o dos, sin ninguna remuneración, y sin la afiliación correspondiente a la seguridad social.

<sup>2</sup> Ibídem.

**Cuadro 1. Tasa de Desempleo Mensual desde el 200**

MES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enero	16,7%	17,9%	16,1%	17,0%	13,2%	13,4%	13,9%	13,1%	14,2%	14,6%	13,5%	12,4%
Febrero	17,2%	16,3%	16,2%	15,7%	14,2%	13,0%	12,8%	12,0%	12,5%	12,6%	12,8%	11,9%
Marzo	15,9%	14,9%	12,9%	13,6%	12,9%	11,3%	11,9%	11,2%	12,0%	11,8%	10,8%	N.D
Abril	14,5%	16,1%	14,8%	14,7%	12,1%	12,0%	10,9%	11,1%	12,1%	12,2%	11,2%	N.D
Mayo	14,2%	14,5%	12,9%	13,8%	12,3%	11,9%	11,5%	10,8%	11,7%	12,1%	11,3%	N.D
Junio	15,2%	16,2%	14,0%	14,0%	11,5%	10,5%	11,2%	11,2%	11,4%	11,6%	10,9%	N.D
Julio	15,1%	15,4%	14,3%	12,9%	12,0%	12,4%	11,2%	12,1%	12,6%	12,6%	11,6%	N.D
Agosto	14,5%	15,8%	14,6%	13,1%	11,8%	12,8%	10,7%	11,2%	11,7%	11,2%	10,1%	N.D
Septiembre	14,2%	14,5%	14,3%	12,5%	11,2%	12,9%	10,8%	11,0%	12,2%	10,6%	9,8%	N.D
Octubre	14,4%	14,4%	13,6%	12,6%	10,0%	11,4%	10,1%	10,1%	11,5%	10,2%	9,0%	N.D
Noviembre	13,6%	14,7%	12,9%	11,8%	10,2%	10,9%	9,4%	10,8%	11,1%	10,8%	9,2%	N.D
Diciembre	13,7%	15,5%	12,1%	12,1%	10,3%	11,8%	9,9%	10,6%	11,3%	11,1%	9,9%	N.D

Fuente: BANCO DE LA REPUBLICA.

El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y el aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Cabe resaltar la siguiente distinción. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen beneficios directos e inmediatos, al menos para las empresas que operan por fuera de los horarios ordinarios, la disminución de los costos de despido incide sobre los costos de ajuste, su beneficio solo se materializa cuando las empresas deciden reducir su nómina. Es posible, sin embargo, calcular la reducción en los costos directos propiciada por los menores costos de despido.

La evolución en materia de empleo, analizada por la OIT muestra que el desempleo en Colombia durante 2011 fue de 10,8%. En el país hay 2,4 millones de personas sin empleo. Para el mes de diciembre cerró con una tasa de desocupación del 9,8%, lo que corresponde a cuatro meses consecutivos con tasas de un dígito. La tasa de desempleo del país sigue siendo una de las más altas de la región.

En un año se redujo en un punto porcentual la tasa global de desempleo, pasó de 11,8% en 2010 a 10,8%. En 2011, para el total nacional la población ocupada fue 20 millones de personas, la población desocupada 2,4 millones de personas y la población inactiva 12,8 millones de personas.

En promedio para 2011, la tasa global de participación fue 63,7%, la tasa de ocupación 56,8% y la tasa de desempleo 10,8%. En el trimestre octubre-diciembre de 2011, la rama de actividad que concentró el mayor número de ocupados fue comercio, restaurantes y hoteles (26,4%). El 43,8% de los empleados del país son trabajadores por cuenta propia. La tasa de desempleo de los jefes de hogar fue 4,8%. En diciembre de 2011 la tasa de desempleo fue 9,8%, frente a 11,1% del mismo mes de 2010.

En 2011 las ciudades que registraron mayores tasas de desempleo fueron, Quibdó con una tasa de 18,6%; Popayán, con niveles de 17,4% y Armenia con una tasa de desempleo 17,3%. Mientras que las ciudades con los niveles más bajos son San Andrés, que es el ejemplo nacional, con un indicador de

7,3%, Barranquilla llegó al 8,2% y Bogotá con una tasa de desempleo de 9,5%.

En noviembre del 2011 se registró una tasa de desempleo de 9,2%, lo que corresponde a 2,1 millones de desocupados. Además en ese mes se registraron 20,4 millones de personas trabajando. Colombia tiene, además, la tasa de desempleo juvenil más alta (21,8% frente a 14,9% regional) al igual que un desempleo mayor en las mujeres (14% vs 8,3%), entre otros problemas.

Por su parte para el año 2015, la Organización Internacional del Trabajo indicó que la tasa de desempleo fue de 8,9%, que de la población activa en las 13 principales áreas metropolitanas el 48% trabaja en la economía informal y que un 22% de los jóvenes ni estudian ni trabajan.

En el 2015 el estudio de la OIT sobre el empleo juvenil, el trabajo decente, políticas laborales y protección social revela que Colombia, es el primer país en informalidad juvenil.

De acuerdo con el estudio, en la región esa tasa es del 55,7% por ciento en promedio, pero en algunos sitios, como Colombia, esa cifra de informalidad es aún mayor entre la población joven, ya que alcanza el 78 por ciento. En El Salvador, Honduras, Guatemala y Uruguay supera el 60 por ciento del total del empleo.

La investigación titulada “Juventud e informalidad: formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe-” señala no solo la informalidad juvenil sino además las malas condiciones laborales, inestabilidad, bajos salarios y falta de protección y derechos, ya que estima que por lo menos 27 millones de jóvenes que ya están insertos en el mercado laboral deben conformarse con empleos de mala calidad.

Esto lleva, de acuerdo con el informe, a que países como República Dominicana (con el 37 por ciento), Colombia (30,5 por ciento) y Venezuela (26,6 por ciento) cubran la brecha de ocupación juvenil que deja el trabajo asalariado con una elevada participación de jóvenes por cuenta propia.

Ahora bien los efectos de la Ley 789 de 2002 (conocida popularmente como la Contrarreforma

Laboral) han sido debatidos de manera intensa en el país. El debate ha estado dominado por posturas ideológicas desprovistas, en la mayoría de los casos de fundamentos empíricos. Algunos sectores aducen que el efecto más notable de la reforma ha sido la disminución en la calidad del trabajo y el incremento de las utilidades de las empresas a costa de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Otros argumentan que la reforma ha contribuido de manera notable a aumentar la demanda por trabajo y a impulsar la recuperación de la inversión privada. Por su parte, el gobierno ha enfatizado los beneficios sociales aprobados (o promovidos) por la reforma, los cuales constituyen, en opinión del mismo gobierno, un primer intento de brindar protección efectiva a los desempleados. El debate nacional se inscribe dentro de un debate académico más amplio y aún inconcluso. Algunos prominentes economistas argumentan que la flexibilización del mercado laboral involucra mayoritariamente cuestiones redistributivas, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo.

Más allá de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este proyecto de ley busca enfocar lo inconducente por lo prescrito en la Ley 789 de 2002, la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de doce años de su vigencia y estipula (además) que “el Gobierno nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

A pesar de lo perentorio del mandato legal, son pocos e insuficientes los trabajos que intentan una evaluación exhaustiva de la reforma laboral. Aunque el análisis de las cifras no siempre conduce a resultados definitivos, al menos cinco conclusiones generales pueden formularse. A saber: (i) la reforma tuvo un efecto importante sobre la contratación de aprendices; (ii) la reforma también parece haber contribuido a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios); (iii) el efecto sobre la generación de empleo fue inferior al esperado; (iv) el efecto sobre la formalización fue también menor (en el mejor de los casos) y (v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo han estado plagados de problemas de demanda y su ejecución ha sido inferior a la inicialmente presupuestada. En síntesis no sirvieron de nada.

Adicionalmente la Procuraduría General de la Nación mediante Concepto D-6822 C-4398 de octubre 12 de 2007 / Procuraduría General de la Nación, solicitó a la honorable Corte Constitucional “Revivir” las normas derogadas en la reforma laboral bajo la Ley 789 de 2002 “*Las normas derogadas por cuatro artículos contenidos en la pasada Reforma Laboral, como el reconocimiento del recargo nocturno por jornadas de trabajo después de las seis de la tarde y el pago triple de los*

*festivos y dominicales, deben recobrar su vigencia ante la falta de efectividad de las disposiciones introducidas, consideró el procurador general de la Nación, Edgardo Maya Villazón, al solicitar a la Corte Constitucional declarar contrario a lo dispuesto en la Carta Política de 1991 las modificaciones aprobadas por el Congreso mediante la Ley 789 de 2002. El Jefe del Ministerio Público consideró que si los resultados esperados con la aplicación de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo no se han cumplido, las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra “la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales y desconocen principios, valores y derechos fundamentales contenidos en la Carta Política y los tratados internacionales”.*

La investigación desarrollada por el profesor Alejandro Gaviria, de la Universidad de los Andes, llamada Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no? Concluyó que “*Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. Una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios. Pero los resultados son claramente inconsistentes con la cifra de 150.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria...*”.

De igual manera de la Universidad Externado de Colombia un estudio sobre “*El mito de la flexibilización laboral: incidencia de las normas laborales ley 50 de 1990 y ley 789 de 2001 en el mercado de trabajo, específicamente en el desempleo en Colombia*” (Ramiro Humberto Giraldo Naranjo, Joanna Alexandra Rodríguez Tamayo) se concluye que “*...detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo...*”.

Revistas especializadas en temas económicos se han pronunciado en ese sentido, donde se han registrado el sinsabor de la Reforma Laboral y sus resultados. Es el caso de la revista electrónica *Gerencie.com* que cita la OIT, en su artículo “*Contradicciones de la Ley 789 de 2002*”, en la que plantea las contradicciones de la llamada Reforma Laboral, frente a la creación de nuevos empleos partiendo del abaratamiento de la mano de obra, eliminando en buena parte el recargo nocturno, permitiéndole al empleador reducir costos por horas extras y recargos nocturnos. Al respecto la revista expresa lo siguiente:



“Lo que ha sucedido con ello, es que las empresas obligan a sus trabajadores a laborar más horas extras y con ello evitar la contratación de nuevos empleados, puesto que sale más barato y máxime cuando muchas empresas evaden la carga prestaciones correspondiente al trabajo extra (adicional), y en el peor de los casos ni siquiera le pagan a sus trabajadores el tiempo extra que laboran. Al hacer más barato el trabajo nocturno y adicional (extra), las empresas simplemente optan por exigir más horas extras a sus trabajadores en lugar de contratar más empleados, con lo que se consigue el efecto contrario. ¿Para qué contratar nuevos empleados si podemos obligar a los mismos a que hagan el trabajo adicional por un valor igual o menor? Anualmente son millones de horas extras las que se laboran, horas extras que trabajadas por nuevos empleados serían suficientes para generar varios miles de empleos”.

Y así mismo concluyó que; “Ha sido suficientemente demostrado que la Ley 789 no contribuyó a generar empleo, y en eso han coincidido muchos especialistas y expertos, pero no obstante, no hay esperanza para los trabajadores de recuperar lo perdido con esta ley a pesar de ser contradictoria, a pesar de haber sido una gran falacia...”.

Por otra parte, la Jurisprudencia fijada por la honorable Corte Constitucional ha establecido la siguiente regla de entendimiento de lo que debe tenerse por regímenes de Derechos Adquiridos o Cumplidos: C-177 de 2005.

- Derechos adquiridos en materia laboral-definición-normas de derecho laboral-efecto general e inmediato/ley laboral-no afecta situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores:
- Principio de no menoscabo de los derechos de los trabajadores-Aplicación de leyes laborales en los contratos de trabajo que se encuentren vigentes o en curso en el momento en que aquellas empiecen a regir: Corte Constitucional.

“El principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores se refiere a los derechos adquiridos, y no a las expectativas legítimas. Estas últimas pueden, en principio, ser afectadas por las nuevas normas laborales, sin que ello constituya una vulneración del principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores”.

“La Corte ha dicho que la noción de derecho adquirido estriba en las relaciones de derecho que producen los hechos legalmente consumados, como que aquellos hace parte de nuestro patrimonio. Agrega que los derechos adquiridos quedan comprendidos en la idea de propiedad, considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones. (Sentencia del 2 de marzo del año 1918).

“Fiore dice que el derecho adquirido en atención a la ley nueva, es el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente

realizado o por haberse íntegramente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho. Dice el mismo autor ‘lo pasado que queda fuera de la ley es el derecho individualmente ya adquirido en virtud de una disposición de la antigua ley antes vigente’.

Es claro que el primer inciso del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo ratifica lo dicho por la Corte Constitucional y prohíbe la aplicación retroactiva de las nuevas normas laborales, al expresar que “[l]as normas sobre trabajo (...) no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores. Con ello se protegen los derechos que ya han pasado a formar parte del patrimonio de las personas, es decir los derechos adquiridos. Tal es el caso de los derechos a sobre cargo por horario extra nocturno, dominicales y festivos y otros, eliminados de la ley laboral por la reforma de 2002.

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental con el solo propósito de promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, (a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos), primó aquella según la cual se generaría entre 650 a 700 mil nuevos empleos para los cuatro años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007. Lo cual no sucedió con un enorme costo social para los trabajadores, que han visto perder una suma apreciable de sus ingresos por razón de los sacrificios impuestos a su régimen laboral y a sus derechos adquiridos, consagrados en el anterior.

El artículo 46 de la precitada ley, dispuso que con el fin de poder modificar o derogar aquellas disposiciones que no hubieren logrado los objetivos de generar empleo, se hicieran estudios periódicos por parte de una comisión de seguimiento de la cual hicieran parte miembros del propio Congreso. A esta comisión se le denominó por la propia ley; “Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo”, y sería configurada por dos (2) Senadores de la República, dos (2) Representantes a la Cámara, designadas por las Mesas Directivas de Senado y Cámara respectivamente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores. Comisión que tendría que haber evaluado las disposiciones legales mencionadas y su vigencia conforme a la consecución de los objetivos planteados en materia de generación de empleo.

Es imperativo que el legislador de Colombia proceda entonces a dar esta discusión y a proceder con lo establecido en la misma ley por razones de “**permanente precariedad**” establecida en el parágrafo del artículo 46 Ley 789 2002 que dispuso; “*Transcurridos dos años de la vigencia de la presente Ley, la Comisión de Seguimiento y Verificación aquí*

establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el Gobierno Nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

Tenemos, entonces, que es ineludible presentar a consideración del honorable Senado de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley, en concordancia con lo establecido y previsto en la misma norma antes citada y en el marco del artículo 53 de la Constitución Política, conforme a los principios allí contenidos, en desarrollo de valores y principios que consagran la defensa del trabajo y los derechos laborales adquiridos que deberán prevalecer en el marco del Estado Social de Derecho y en cualquier escenario de discusión sobre la realidad material que afrontan los jóvenes en proceso de formación profesional así como el conjunto de los trabajadores y trabajadoras colombianas.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018.

Por los honorables Congresistas,

Victoria Sandino Simancas

David Racero  
María José Pizarro

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General  
(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 20 de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 10** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorables Senadores *Alexánder López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Julián Gallo Cubillos, Griselda Lobo Silva, Iván Cepeda Castro, Victoria Sandino, Gustavo Petro*. Honorables Representantes *Ángela Robledo Gómez, Omar Restrepo Correa, John Jairo Cárdena, David Rasero, Luis Alberto Albán, Fabián Díaz, María José Pizarro* y otras firmas.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado, “*por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Alexánder López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Julián Gallo Cubillos, Griselda Lobo Silva, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego, Honorables Representantes Ángela María Robledo, Omar de Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro, Jhon Jairo Cárdenas Morán, David Racero, Luis Alberto Albán* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Julio 20 de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA  
NÚMERO 11 DE 2018 SENADO**

*por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política Colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la Paz, se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Derecho y deber fundamental de la paz**

Artículo 1°. *Objeto ámbito de aplicación e interpretación de la ley.* La presente Ley Estatutaria



tiene por objeto, desarrollar la definición de paz, lo concerniente al ejercicio del derecho y deber a la paz de acuerdo a lo estipulado en el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana (Constitución Política de Colombia, 1991). Así mismo, los mecanismos de aplicación para la solución de conflictos, la participación del Estado como garante y protector de derechos y los beneficios del cumplimiento del deber.

Señala la facultad jurídica frente al derecho y deber a la paz que tienen los particulares y todos los estamentos del Estado, como derecho colectivo.

Parágrafo. La enunciación de los derechos y deberes contenidos en la presente ley, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes al derecho y deber fundamental a la paz, no figuren expresamente en ellos.

## CAPÍTULO II

### De la definición de paz

Artículo 2°. *Definición de paz.* Se entenderá por paz, todas aquellas acciones que resistan toda manifestación de violencia, actividad armada destructiva entre todas las personas de manera individual o colectiva, que disminuya la desigualdad; propenda la libertad, proporcione garantías de justicia, dignidad humana, protección de los derechos humanos y fundamentales, que faciliten la convivencia pacífica.

Artículo 3°. *Del derecho fundamental a la paz.* De conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana, el derecho fundamental a la paz comprende para toda persona:

- a) La protección del derecho fundamental a la vida.
- b) Ser tratado con dignidad, igualdad, equidad, sin distinción de edad, sexo, raza, lengua, credo religioso, etnia, condición social, origen e ideología política.
- c) Conocer de la verdad, la aplicación de la justicia, a la reparación y garantías de no repetición en condición de víctimas de conflictos armados.
- d) Recibir formación para la paz en todos los niveles de educación nacional.
- e) Convivir en forma pacífica dentro de su propiedad privada y conforme al libre desarrollo de la personalidad, sin afectar las libertades de otros individuos o colectivos.
- f) Difundir los derechos humanos y derecho internacional humanitario como fundamento de la convivencia pacífica.
- g) Promover la creación de políticas públicas para el bienestar y justicia social.
- h) Al cumplimiento por parte del Gobierno y de los Agentes del Estado de los Acuerdos de Paz.
- i) A la sostenibilidad económica, política y social de los Acuerdos de Paz.

- j) A una vida libre de violencia física, psicológica o mental.
- k) Oponerse a toda propaganda de odio y a favor de la guerra.
- l) A no ser víctima de los flagelos de la guerra.

Artículo 4°. *Del deber fundamental a la paz.* Toda persona tiene el deber de participar activamente en la construcción y mantenimiento de la paz y a proponer fórmulas de solución de conflictos en los distintos ámbitos de participación: Familiar, social, comunitaria, política, religiosa, educativa, cultural, ambiental, laboral y demás conforme a la legislación vigente. Este deber implica:

- a) Cumplir con las normas de convivencia en todo momento, lugar y entorno, con respeto a las diferencias culturales, religiosas, políticas y sociales, para el logro de una sociedad en armonía y sin violencia.
- b) Hacer uso del diálogo para dirimir los conflictos y divergencias, en la búsqueda del acuerdo mutuo para el beneficio de la colectividad.
- c) No generar actos de violencia que atenten contra los agentes del Estado y la sociedad civil.
- d) Construir una cultura de no violencia desde la familia, las instituciones educativas y el Estado.
- e) Participar y coadyuvar al cumplimiento de la implementación de los Acuerdos de Paz.
- f) Perdonar a los gestores del conflicto armado para la generación de una convivencia pacífica.
- g) Obrar conforme al principio constitucional de solidaridad social, democracia y dignidad humana.
- h) Defender y difundir los derechos humanos, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario, Convenios y Protocolos, y demás instrumentos internacionales inherentes a los derechos del niño, como fundamento de la convivencia pacífica.
- i) Denunciar los medios y métodos de guerra que atenten contra los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y demás instrumentos internacionales que constituyan bloque de constitucionalidad.
- j) Oponerse mediante acciones pacíficas a toda apología de odio, al ejercicio ilegal de la fuerza, al racismo, sexismo, a la intolerancia política, religiosa, cultural o de cualquier otra forma de discriminación que incite a cometer actos discriminatorios hostiles o violentos en la nación colombiana.
- k) Evitar reincidir en conductas o acciones que pongan en riesgo, amenacen, alteren o vulneren la convivencia social y pongan en peligro la paz.

## CAPÍTULO III

**De los mecanismos de acceso a la justicia para la paz**

Artículo 5°. *Mecanismos de acceso a la justicia para la paz.* Toda persona o grupo de personas, tienen derecho a la tutela jurisdiccional para el ejercicio del derecho fundamental a la paz, y en forma efectiva sean amparados sus derechos, contra actos u omisiones que amenacen, vulneren y/o violen el derecho fundamental a la paz, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

## CAPÍTULO IV

**Deberes del Estado para la paz**

Artículo 6°. *Deberes del Estado para la paz.* Es deber del Estado, propender por el logro de un orden social con justicia que permita a todas las personas la convivencia pacífica, la protección de sus derechos y libertades.

El Estado facilitará que las garantías se apliquen en ejercicio de los principios constitucionales de seguridad social, democracia y dignidad humana; en acopio de los derechos humanos, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario, Convenios y Protocolos, priorizando. Tratados, Declaraciones y Convenciones de Protección de los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes, que constituyan bloque de constitucionalidad.

## CAPÍTULO V

**De los mecanismos de solución de conflictos**

Artículo 7°. *Mecanismos de solución de conflictos.* Para la solución de los conflictos y la consecución de la paz, se hará uso de la normatividad vigente, de conformidad al derecho interno e internacional, acorde a lo preceptuado en la presente ley.

Parágrafo. Los mecanismos de solución pacífica de los conflictos propios de las comunidades indígenas, que no sean contrarias al ordenamiento jurídico vigente en materia de paz, tendrán aplicación prevalente en sus respectivas jurisdicciones.

## CAPÍTULO VI

**Vigencia de la ley**

Artículo 8°. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el **Diario Oficial** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS


Honorables Congresistas:


Con la presente iniciativa presento al Congreso de la República de Colombia para el trámite legislativo, conforme a lo contemplado en el literal a) del artículo 152 de la Carta Política, el cual señala que el Congreso de la República, mediante leyes estatutarias regulará los “Derechos y deberes fundamentales de las personas, y los procedimientos y recursos para su protección”. De lo que se colige que el derecho a la paz se concibe como el derecho fundamental de toda persona natural y así mismo con el carácter de derecho colectivo. Por consiguiente, el alcance de esta iniciativa es de Ley Estatutaria.

El texto que someto a consideración del Congreso de Colombia es, prima facie, producto de la propuesta académica legislativa desarrollada por la doctora Amparo de Jesús Zárate Cuello PhD., en el capítulo del libro sobre “*Marco Legislativo de la Paz como Derecho y deber en Colombia*”, que hace parte del libro de creación colectiva, donde fungen como autores los doctores Melba Luz Calle Meza, Fernando López Ramón y Amparo de Jesús Zárate Cuello, titulado: “Fuerza pública y derecho a la paz (Ed) Melba Luz Calle Meza PhD, de la editorial Ibáñez, 2018, que hace parte del proyecto de investigación Pazder 2463/2017 “El derecho humano a la Paz”, de la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada, elaborado en el marco de la Red de Investigación de Estudios Comparados en Derecho, Filosofía, Sociología e Historia del Derecho y Humanidades (DFSHH), Universidad de Zaragoza-España (Unizar), Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) y Universidad Libre (Unilibre). De igual manera, en acopio de los gestores de iniciativas legislativas correspondientes a la paz, durante los años, 1996, 1998 y 2000, tales como las de los Defensores del Pueblo en su momento a saber: Jaime Córdoba Triviño y José Fernando Castro Caycedo y la Senadora Ingrid Betancourt Pulecio, en etapas en que Colombia atravesaba situaciones en materia de orden público y palmaria violación de derechos humanos de grupos al margen de la ley, que me he permitido examinar y ajustar a momento actual ante los avances en materia de lo señalado en el “*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, como política pública del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón y su implementación en el Congreso de Colombia, que ha soslayado el desarrollo legislativo de los derechos y deberes fundamentales de la paz con su imperativo cumplimiento, acorde al parámetro señalado en el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana.

**Antecedentes legislativos sobre el derecho y deber fundamental de la Paz de conformidad con el artículo 22 de la Carta Política colombiana**

A manera de antecedente legislativo sobre el derecho y deber fundamental de la paz, que se estipula en el artículo 22 de la Carta Política

  
EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO  
Senador de la República

  
EDGAR PALACIOS MIZRAHI  
Senador de la República

  
JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
Senador de la República

  
CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO  
Representante a la Cámara

Colombiana, que establece que es de imperativo cumplimiento, se observa que el primero que aparece referenciado es el proyecto de Ley número 251 de 1996, Senado, *por la cual, se regula el artículo 22 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones*, “Estatutaria”, presentado al Senado de la República por el Defensor del Pueblo de ese entonces, Jaime Córdoba Triviño. (*Gaceta del Congreso* número 107, 1996, págs. 4-7).

Posteriormente, el Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caycedo, presenta el Proyecto de ley número 111 de 1998, *por el cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz artículo 22 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*. (*Gaceta del Congreso* número 244, 1998, págs. 6-16).

Subsecuentemente, el Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caycedo presenta nuevamente la iniciativa que pretende desarrollar el artículo 22 de derecho fundamental de la Carta Magna, y es así como aparece referenciado: Proyecto de ley número 011 de 1999 Cámara, 183 de 1999 Senado, *por la cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz, artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones*. (*Gaceta del Congreso* número 213, 1999, págs. 16-25).

Ulteriormente, José Fernando Castro Caycedo en su condición de Defensor del Pueblo, presenta nuevamente el Proyecto de Ley Estatutaria al cual le correspondió el número 034 de 2000, *por la cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz, artículo 22 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones* (*Gaceta del Congreso* número 320, 2000, págs. 5-8).

Definitivamente, la Senadora Ingrid Betancur Pulecio presenta el Proyecto de ley número 092 de 2000, *por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Constitución de Colombia sobre el derecho y el deber a la paz, y se dictan otras disposiciones*. (*Gaceta del Congreso* número 383, 2000).

Es de anotar que estas iniciativas fueron archivadas por falta de trámite legislativo. (Zárate Cuello, 2018)

### **Cronología del derecho y deber fundamental de obligatorio cumplimiento de la Paz**

Historiográficamente, tenemos que el texto de la paz como derecho y deber surge de la Asamblea Constituyente de 1991. Por tanto, el artículo 22 de la Carta Política Colombiana erige como norma de derecho y deber fundamental a la paz, y en tal virtud señala que: **“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”**. El precepto constitucional se refiere a las relaciones de las personas en el entorno social y de estas con el Estado, mediante el derecho y deber de interactuar en forma pacífica, bajo el entendido de que el Estado debe preservar la protección de la paz con los mecanismos que contempla el ordenamiento jurídico y reprimir coactivamente a quienes utilicen la violencia.

La interpretación del mandato constitucional se discurre, en el sentido de que todos tenemos derecho de obrar y convivir pacíficamente y, a la vez, estamos obligados a no comportarnos de manera violenta.

Conviene subrayar que el artículo 22 en mención se entrama significativamente en el numeral 6 del artículo 95 de la Constitución Nacional, cuando expresa que todos estamos en el deber de engrandecer y dignificar a la comunidad nacional; que el ejercicio de derechos y libertades constitucionales implica responsabilidades, y entre ellas la de **“propender al logro y mantenimiento de la paz”**, donde se infiere que la paz como derecho de tercera generación, entrama a la comunidad con conciencia de identidad colectiva. Por ende, su construcción requiere todo el esfuerzo y participación de toda la sociedad colombiana, con base al reconocimiento de los derechos y dignidad humana.

### **Ausencia taxativa de los derechos y deberes fundamentales de la paz en el acuerdo final suscrito entre la FARC-EP y el Gobierno colombiano y su implementación en el Congreso de Colombia (2016-2018)**

Es preciso señalar que en el preámbulo del **“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”**, correspondiente al artículo 22 de la Constitución Colombiana se establece:

*“Teniendo presente que el artículo 22 de la Constitución Política de la República de Colombia impone la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; que el Artículo 95 afirma que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, entre ellas, propender al logro y mantenimiento de la paz;*

*Destacando que la paz ha venido siendo calificada universalmente como un derecho humano superior, y requisito necesario para el ejercicio de todos los demás derechos y deberes de las personas y del ciudadano”*. (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, pág. 2).

Se evidencia, que aunque en el mencionado preámbulo se establece que el Acuerdo Final recoge:


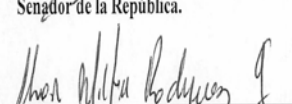
*“Las normas de la Constitución Nacional, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoridad relativos a los temas suscritos”*. (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).



En las 310 páginas del citado “Acuerdo”, no aparece taxativamente cuáles serían los derechos y deberes de la paz de imperativo cumplimiento, como premisa fundamental para la construcción de la paz estable y duradera que requiere Colombia, en acopio del artículo 22 de la Carta Magna. De igual forma, se ha hecho caso omiso al desarrollo del citado mandato constitucional, en la implementación del mismo, en el Congreso de la República, en las legislaturas correspondientes y en las sesiones extraordinarias solicitadas por el Gobierno nacional del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, entre los años 2016 hasta el momento actual. Por consiguiente, es de vital importancia incorporar dentro del ordenamiento jurídico legal la regulación del derecho y deber fundamental de la paz.

Con las anteriores consideraciones dejamos a consideración del Congreso de Colombia el presente proyecto de ley para su respectivo trámite legislativo y con el propósito de que se expida la necesaria “Ley Estatutaria”, que regule el precepto constitucional del artículo 22 de la Constitución Nacional, atinente al derecho y deber fundamental de la paz y así poder construir la verdadera paz perpetua que Colombia necesita, de acuerdo con la premisa de Kant, para que se coadyuve a lograr el respeto de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y, por ende, el respeto al medio ambiente para una convivencia pacífica y el respeto por la dignidad humana.

De los honorables Senadores de la República,

 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Senador de la República.	 EDGAR PALACIOS MIZRAHI Senador de la República
 JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Senador de la República	 CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO Representante a la Cámara

### Referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016). República de Colombia. Bogotá: República de Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia. Bogotá.

*Gaceta del Congreso* número 107. (1996). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

*Gaceta del Congreso* número (1999). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

*Gaceta del Congreso* número 244. (1998). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

*Gaceta del Congreso* número 320. (2000). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

*Gaceta del Congreso* número 383. (2000). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Zárate Cuello, A. (2018). Marco legislativo de la paz como derecho y deber en Colombia. En F. L. Melba Luz Calle Meza, *Fuerza pública y derecho a la Paz en la cultura constitucional colombiana*. Bogotá: Ibáñez.

### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 11, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorables Senadores *Eduardo Emilio Pacheco Cuello*, *Édgar Palacios Mizrahi*, *Jhon Milton Rodríguez González* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 11 de 2018 Senado, *por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política Colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la Paz, se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Eduardo Emilio Pacheco Cuello*, *Édgar Palacios Mizrahi*, *Jhon Milton Rodríguez González* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Radicación de Proyecto de ley número 08 de 2018 Senado, *por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.*

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y en particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto legislativo:

Proyecto de ley, *por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.*

Por los honorables congresistas,

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 160.** *Trabajo diurno y nocturno.*

1. Trabajo diurno ordinario es el comprendido entre las seis horas (6 a. m.), y las dieciocho horas (6 p. m.).

2. Trabajo ordinario nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p. m.) y las seis horas (6 a. m.).

Artículo 2°. El artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 161 literal c), inciso primero.**

El empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 179.** *Trabajo dominical y festivo.*

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.

Artículo 4°. El artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 189.** *Compensación en dinero de las vacaciones.*

Numeral 2. Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.

Artículo 5°. El artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 30 de la Ley 789 del 2002 quedará así:

**Artículo 81.** *Naturaleza y características del contrato de aprendizaje.* Contrato de Aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que este le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado mediante una relación laboral formal, por tiempo determinado y desarrollada durante una etapa lectiva y otra práctica, que no podrán ser superiores en total a tres (3) años, y de conformidad, al salario y demás obligaciones de orden legal y contractual convenidas.

El salario inicial de los aprendices no podrá ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo legal, o del fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales. Durante

el cumplimiento del contrato el salario pactado se aumentará al dar inicio a la fase práctica hasta llegar, cuando menos, al cien por ciento (100%) del salario mínimo legal o al pactado en convenciones colectivas o fallos arbitrales.

Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo, el empleador tiene las siguientes para con el aprendiz:

1. Facilitar todos los medios al aprendiz para que reciba Formación Profesional Integral para el trabajo, metódica y completa en el arte u oficio, materia del contrato.
2. Pagar al aprendiz el salario pactado según la escala establecida en el respectivo contrato tanto en los períodos de trabajo como en los de enseñanza.
3. Cumplido satisfactoriamente el término del aprendizaje, preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión u oficio que hubiere aprendido.

Además de las obligaciones que se establecen en el Código del Trabajo, para todo empleado, el aprendiz tiene las siguientes:

1. Concurrir asiduamente tanto a los cursos, como a su trabajo, con diligencia y aplicación, sujetándose al régimen del aprendizaje y a las órdenes del empleador.
2. Procurar el mayor rendimiento en su estudio.

El contrato de aprendizaje podrá celebrarse para la Formación Profesional Integral metódica y completa en ocupaciones definidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones existentes, siempre que el contrato de aprendizaje implique un proceso de Formación Profesional Integral para el trabajo teórico-práctico debidamente estructurado y su desempeño contribuya a la necesaria reposición y calificación integral de mano de obra del país.

El contrato de aprendizaje podrá suscribirse con estudiantes universitarios en los casos en que el aprendiz desarrolle simultáneamente actividades de práctica en la empresa de 24 horas semanales y al mismo tiempo cumpla las académicas propias del pénsum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar estricta relación con su formación académica.

Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018

Por los honorables congresistas,

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental, Ley 789 de 2002, con el solo propósito de promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos, primó aquella según la cual se generarían entre 650 a 700 mil nuevos empleos para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007.

Esta “empleabilidad” se llevaría a cabo a partir de la modificación que se le hiciera al Código Sustantivo del Trabajo por la ley en mención, modificando en su artículo 25 la jornada laboral diurna, que la fijaría desde las seis horas de la mañana (6:00 a. m.) hasta las diez horas de la noche (10:00 p. m.). En el artículo 26 recortó los recargos sobre la remuneración de los dominicales y festivos, pasando de una remuneración del ciento por ciento (100%), a un recargo sobre la remuneración ordinaria del setenta y cinco por ciento (75%). Así mismo se reglamentó sobre el funcionamiento del contrato de aprendizaje de los aprendices SENA.

**Descripción de la reforma laboral**

Desde un punto de vista conceptual, la Ley 789 de 2002 puede dividirse en cuatro partes parcialmente independientes. La primera se ocupa de acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales, especialmente de aquellas administradas por las Cajas de Compensación Familiar. Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación.

La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo. Los estímulos son de varios tipos: subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y



medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes.

Algunos estímulos tienen recursos ciertos, otros dependen de apropiaciones presupuestales inciertas y limitadas. Más que una reducción en los costos laborales, estas medidas son auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. Entre las medidas decretadas en la ley 789 del 2002, se permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica y se eliminó de forma integral y taxativa el vínculo laboral del contrato de aprendizaje.

Lo cual desnaturalizó el vínculo laboral contenido en el contrato de aprendizaje y desprotegió a más de 250 mil aprendices en todo el país, quienes fueron obligados a asumir su proceso de formación profesional sin las garantías propias de la relación laboral connatural al proceso de aprendizaje. Esto no solamente empobreció las condiciones materiales del aprendiz y lo expuso a riesgos en materia de salud ocupacional y seguridad industrial sino que además generó una cultura de sustitución (totalmente contraproducente) de trabajadores formales en las empresas por aprendices subcontratados (y menos costosos) en esta modalidad “informal” de contrato de aprendizaje.

La figura del contrato de aprendizaje es de las herramientas más antiguas que hayan acompañado algún proceso formativo, más aun, durante gran parte de la historia fue la única forma de acceder al aprendizaje, fundamentalmente, en las artes y en los oficios. La historia de nuestro país no es ajena a esta realidad histórica del aprendizaje. Ha sido tan importante dicha herramienta que hoy aun es de vital importancia para los modelos educativos de muchos países en el mundo como lo demuestra Héctor Hugo Barbegelata en su estudio “Formación y legislación para el trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional” publicado por Cinterfor en la cual señala lo siguiente: “La adquisición de una calificación por un joven a través de un proceso que se cumple fundamentalmente dentro de una relación contractual, por el desempeño progresivo de tareas en una situación real de trabajo, bajo las instrucciones del propio empleador o de un trabajador experimentado, ha sido la modalidad de formación más antigua y por mucho tiempo la única”.

El estatuto de la formación profesional del SENA define “el Contrato de Aprendizaje considerado como mecanismo pedagógico, posibilita la relación dinámica reflexión-acción en las etapas lectiva y productiva...”. Además de esto resalta el papel conformador que asume la empresa en el proceso formativo del aprendiz así como su injerencia

directa en el aseguramiento de la calidad del mismo. Sobre este sustento en nuestro país se encuentran reglamentaciones del contrato de aprendizaje desde 1950 en el Código Sustantivo del Trabajo. En tal sentido, desde las más antiguas disposiciones legales e inherentes al aprendizaje en el campo productivo por medio del desarrollo de las actividades propias del oficio, los aprendices cumplen con lo que el Código Sustantivo del Trabajo considera los tres elementos constitutivos de un contrato de trabajo:

*“Artículo 23. Elementos Esenciales. <Artículo subrogado por el artículo 1° de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>*

1. *Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:*
  - a) *La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;*
  - b) *La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y*
  - c) *Un salario como retribución del servicio.*
1. *Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”.*

A partir de esto y teniendo en cuenta que los aprendices cumplen con los tres requisitos constitutivos de contrato de trabajo, el contrato de aprendizaje debe recuperar el carácter laboral que además le permita al aprendiz gozar de los beneficios y garantías mínimas adquiridas con la relación laboral como lo son el derecho a tener seguridad social, primas legales, dotación, etc. por otra parte mantener una figura que permite una remuneración económica por debajo del salario mínimo mensual legal vigente no solo es violatorio del derecho que le asiste a todo trabajador de recibir una remuneración que le permita sobrevenir sus necesidades, sino que además está generando un marco profundamente inequitativo que precariza el trabajo en los jóvenes.

La cuarta parte de la Ley 789 del 2002, objeto de esta exposición comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años, eliminando así una

discontinuidad presente en la legislación anterior. Así mismo, se establecieron indemnizaciones diferenciales por despidos sin justa causa según el nivel salarial.

A manera de resumen, puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley 789 de 2002 crearon programas asistenciales de cobertura limitada y carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creó un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes.

En aplicación del texto del artículo 160 del Código Sustantivo de Trabajo, antes de la Ley 789 de 2002, los trabajadores de menores ingresos y los de labores más humildes se esforzaban trabajando después de la jornada ordinaria laboral, atraídos porque la jornada diaria terminaba a las 6:00 horas p. m. y después de esa hora, el trabajo extra o suplementario en jornada nocturna se remunera con un recargo del 75% y eso les permitía a los trabajadores menos favorecidos que devengan el salario mínimo acceder a unos mayores y mejores ingresos, extendiendo su jornada laboral. De igual manera, el recargo dominical y festivo, antes de la aplicación de la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral) fue un medio de compensación para personas que desempeñaban labores de conserjes, trabajadores de hoteles, restaurantes, otros, que veían un ingreso adicional que les facilitaría elevar su nivel de ingresos con el consecuente impacto sobre su calidad de vida, a partir del mencionado recargo. Ahora bien, estudios de órganos de control y académicos, han demostrado que esta empleabilidad objeto de la modificación del C. S. T., sustentada principalmente en los artículos 25, 26, 28, y 51 de la Ley 789 de 2002 no generó los resultados esperados de esta ley, pero sí se desmejoraron las condiciones laborales y materiales a los trabajadores colombianos.

Teniendo en cuenta las estadísticas del DANE referidas al crecimiento económico que señalan el aumento de los indicadores en esta materia, hasta alcanzar registros del 5.9% durante los distintos periodos de medición en la vigencia de la Ley 789 de 2002, vale la pregunta por la calidad del empleo que se está generando a partir de los ciclos de crecimiento registrados; que es lo mismo que preguntar qué tanto trabajo “decente” está produciendo el modelo económico. Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (1999), “trabajo decente” es aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; un trabajo que además tiene que ser productivo y no de mera sobrevivencia. En este sentido, un indicador clave del trabajo decente es la afiliación a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, de los cuales al menos en los casos de dos de estos rubros se ilustra qué tanto trabajo decente y formal está generando el crecimiento de la economía.

Estudios recientes indican que de los 48,8 millones de habitantes en el país para el 2016, 13,8 millones

viven bajo condiciones de pobreza por ingresos insuficientes y 3,9 millones padece hambre (pobres indigentes), por no contar con los recursos necesarios para cubrir una canasta básica de alimentos. Si bien los indicadores que miden la pobreza y la indigencia registran una tendencia descendente, los niveles son anormalmente altos para una economía de medianos ingresos per cápita como es la colombiana. Además, al comparar por zonas, los niveles de pobreza rural duplican el nivel de incidencia de la pobreza urbana y los de indigencia son tres veces más altos<sup>1</sup>.

Si bien la tasa de desempleo cae durante los últimos años, el subempleo generado por insuficiencia de tiempo, ingresos o competencias no decrece a igual ritmo. En conjunto, el subempleo subjetivo (insuficiencia de horas e inadecuación tanto de competencias como de ingresos) afecta a 30,7 por ciento de los ocupados, esto es, 7,6 millones de trabajadores<sup>2</sup>.

Por su parte la encuesta móvil del DANE sobre medición de empleo y seguridad social para el trimestre marzo-mayo de 2018, sobre informalidad y ocupación muestra los siguientes resultados:

#### **Seguridad social**

El porcentaje de ocupados que cotizó a pensión en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 50,1% y 48,8%, respectivamente. En el trimestre móvil marzo-mayo de 2017 estas proporciones fueron 51,0% y 49,5%, respectivamente.

#### **Informalidad**

La proporción de ocupados informales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 47,4% y 48,5%, respectivamente. En el trimestre móvil marzo-mayo de 2017 las proporciones registradas fueron 46,7% y 48,0%, respectivamente.

#### **Formalidad**

La proporción de ocupados formales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 fue 52,6% y 51,5%, respectivamente. En el trimestre móvil marzo-mayo de 2017 estas proporciones fueron 53,3% y 52,0%, respectivamente.

Las tendencias se sostienen sin importantes variaciones, toda vez que si miramos los resultados de 2011 en la Gran Encuesta de Hogares 2010-2011 por población ocupada según categoría ocupacional, los datos del DANE no son para nada reconfortantes, pues las categorías que más crecieron fueron precisamente aquellas relacionadas con trabajadores que tienen un empleo precario en todos los sentidos, como los “trabajadores sin remuneración en otras empresas”, que crecieron 62.27%, y los “trabajadores familiares sin remuneración, que se incrementaron en un 30.64%.

<sup>1</sup> Libardo Sarmiento Anzola. Colombia 2016: un salario injusto e inconstitucional. *Publicaciones Desde Abajo*.

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

Aunque la primera categoría tiene poco peso en el total del empleo (apenas el 0,8%), la otra sí es significativa, pues representa casi el 6% del total. Ambas categorías expresan situaciones laborales bastante precarias, como el hecho mismo de realizar un trabajo por el que no se

recibe ninguna remuneración, como es el caso de muchos aprendices del SENA, que actualmente para recibir su certificación deben hacer una práctica en empresas por un mes o dos, sin ninguna remuneración, y sin la afiliación correspondiente a la seguridad social.

**Cuadro 1. Tasa de Desempleo Mensual desde el 2001 al 2012**

MES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enero	16,7%	17,9%	16,1%	17,0%	13,2%	13,4%	13,9%	13,1%	14,2%	14,6%	13,5%	12,4%
Febrero	17,2%	16,3%	16,2%	15,7%	14,2%	13,0%	12,8%	12,0%	12,5%	12,6%	12,8%	11,9%
Marzo	15,9%	14,9%	12,9%	13,6%	12,9%	11,3%	11,9%	11,2%	12,0%	11,8%	10,8%	N.D
Abril	14,5%	16,1%	14,8%	14,7%	12,1%	12,0%	10,9%	11,1%	12,1%	12,2%	11,2%	N.D
Mayo	14,2%	14,5%	12,9%	13,8%	12,3%	11,9%	11,5%	10,8%	11,7%	12,1%	11,3%	N.D
Junio	15,2%	16,2%	14,0%	14,0%	11,5%	10,5%	11,2%	11,2%	11,4%	11,6%	10,9%	N.D
Julio	15,1%	15,4%	14,3%	12,9%	12,0%	12,4%	11,2%	12,1%	12,6%	12,6%	11,6%	N.D
Agosto	14,5%	15,8%	14,6%	13,1%	11,8%	12,8%	10,7%	11,2%	11,7%	11,2%	10,1%	N.D
Septiembre	14,2%	14,5%	14,3%	12,5%	11,2%	12,9%	10,8%	11,0%	12,2%	10,6%	9,8%	N.D
Octubre	14,4%	14,4%	13,6%	12,6%	10,0%	11,4%	10,1%	10,1%	11,5%	10,2%	9,0%	N.D
Noviembre	13,6%	14,7%	12,9%	11,8%	10,2%	10,9%	9,4%	10,8%	11,1%	10,8%	9,2%	N.D
Diciembre	13,7%	15,5%	12,1%	12,1%	10,3%	11,8%	9,9%	10,6%	11,3%	11,1%	9,9%	N.D

Fuente: Banco de la República.

El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y el aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Cabe resaltar la siguiente distinción. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen beneficios directos e inmediatos, al menos para las empresas que operan por fuera de los horarios ordinarios, la disminución de los costos de despido incide sobre los costos de ajuste, su beneficio solo se materializa cuando las empresas deciden reducir su nómina. Es posible, sin embargo, calcular la reducción en los costos directos propiciada por los menores costos de despido.

La evolución en materia de empleo, analizada por la OIT muestra que el desempleo en Colombia durante 2011 fue de 10,8%. En el país hay 2,4 millones de personas sin empleo. Para el mes de diciembre cerró con una tasa de desocupación del 9,8%, lo que corresponde a cuatro meses consecutivos con tasas de un dígito. La tasa de desempleo del país sigue siendo una de las más altas de la región.

En un año se redujo en un punto porcentual la tasa global de desempleo pasó de 11,8% en 2010 a 10,8%. En 2011, para el total nacional la población ocupada fue 20 millones de personas, la población desocupada 2,4 millones de personas y la población inactiva 12,8 millones de personas.

En promedio para 2011, la tasa global de participación fue 63,7%, la tasa de ocupación 56,8% y la tasa de desempleo 10,8%. En el trimestre octubre-diciembre de 2011, la rama de actividad que concentró el mayor número de ocupados fue comercio, restaurantes y hoteles (26,4%). El 43,8% de los empleados del país son trabajadores por cuenta propia. La tasa de desempleo de los jefes de hogar fue 4,8%. En diciembre de 2011 la tasa de desempleo fue 9,8%, frente a 11,1% del mismo mes de 2010.

En 2011 las ciudades que registraron mayores tasas de desempleo fueron Quibdó con una tasa de 18,6%; Popayán, con niveles de 17,4% y Armenia con una tasa de desempleo 17,3%. Mientras que las ciudades con los niveles más bajos son San Andrés, que es el ejemplo nacional, con un indicador de 7,3%, Barranquilla llegó al 8,2% y Bogotá con una tasa de desempleo de 9,5%.

En noviembre del 2011 se registró una tasa de desempleo de 9,2%, lo que corresponde a 2,1 millones de desocupados. Además en ese mes se registraron 20,4 millones de personas trabajando. Colombia tiene, además, la tasa de desempleo juvenil más alta (21,8% frente a 14,9% regional) al igual que un desempleo mayor en las mujeres (14% vs. 8,3%), entre otros problemas.

Por su parte, para el año 2015 la Organización Internacional del Trabajo indicó que la tasa de desempleo fue de 8,9%, que de la población activa en las 13 principales áreas metropolitanas el 48% trabaja en la economía informal y que un 22% de los jóvenes ni estudian ni trabajan.

En el 2015 el estudio de la OIT sobre el empleo juvenil, el trabajo decente, políticas laborales y protección social revela que Colombia es el primer país en informalidad juvenil.

De acuerdo con el estudio, en la región esa tasa es del 55,7% por ciento en promedio, pero en algunos sitios, como Colombia, esa cifra de informalidad es aún mayor entre la población joven, ya que alcanza el 78 por ciento. En El Salvador, Honduras, Guatemala y Uruguay supera el 60 por ciento del total del empleo.

La investigación titulada “Juventud e informalidad: formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe” señala no solo la informalidad juvenil sino además las malas condiciones laborales, inestabilidad, bajos salarios y falta de protección y derechos, ya que estima que



por lo menos 27 millones de jóvenes que ya están insertos en el mercado laboral deben conformarse con empleos de mala calidad.

Esto lleva, de acuerdo con el informe, a que países como República Dominicana (con el 37 por ciento), Colombia (30,5 por ciento) y Venezuela (26,6 por ciento) cubran la brecha de ocupación juvenil que deja el trabajo asalariado con una elevada participación de jóvenes por cuenta propia.

Ahora bien los efectos de la Ley 789 de 2002 (conocida popularmente como la contrarreforma laboral) han sido debatidos de manera intensa en el país. El debate ha estado dominado por posturas ideológicas desprovistas, en la mayoría de los casos de fundamentos empíricos. Algunos sectores aducen que el efecto más notable de la reforma ha sido la disminución en la calidad del trabajo y el incremento de las utilidades de las empresas a costa de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Otros argumentan que la reforma ha contribuido de manera notable a aumentar la demanda por trabajo y a impulsar la recuperación de la inversión privada. Por su parte, el gobierno ha enfatizado los beneficios sociales aprobados (o promovidos) por la reforma, los cuales constituyen, en opinión del mismo gobierno, un primer intento de brindar protección efectiva a los desempleados. El debate nacional se inscribe dentro de un debate académico más amplio y aún inconcluso. Algunos prominentes economistas argumentan que la flexibilización del mercado laboral involucra mayoritariamente cuestiones redistributivas, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo.

Más allá de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este proyecto de ley busca enfocar lo inconducente por lo prescrito en la Ley 789 de 2002, la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de doce años de su vigencia y estipula (además) que “el Gobierno nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

A pesar de lo perentorio del mandato legal, son pocos e insuficientes los trabajos que intentan una evaluación exhaustiva de la reforma laboral. Aunque el análisis de las cifras no siempre conduce a resultados definitivos, al menos cinco conclusiones generales pueden formularse. A saber: (i) la reforma tuvo un efecto importante sobre la contratación de aprendices; (ii) la reforma también parece haber contribuido a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios); (iii) el efecto sobre la generación de empleo fue inferior al esperado; (iv) el efecto sobre la formalización fue también menor (en el mejor de los casos) y (v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo han estado plagados de problemas de demanda y su ejecución ha sido inferior a la inicialmente presupuestada. En síntesis no sirvieron de nada.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación mediante Concepto D-6822 C-4398 de octubre 12 de 2007 / Procuraduría General de la Nación, solicitó a la Honorable Corte Constitucional “Revivir” las normas derogadas en la reforma laboral bajo la Ley 789 de 2002 *“Las normas derogadas por cuatro artículos contenidos en la pasada Reforma Laboral, como el reconocimiento del recargo nocturno por jornadas de trabajo después de las seis de la tarde y el pago triple de los festivos y dominicales, deben recobrar su vigencia ante la falta de efectividad de las disposiciones introducidas, consideró el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, al solicitar a la Corte Constitucional declarar contrario a lo dispuesto en la Carta Política de 1991 las modificaciones aprobadas por el Congreso mediante la Ley 789 de 2002. El Jefe del Ministerio Público consideró que si los resultados esperados con la aplicación de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo no se han cumplido, las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra “la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales y desconocen principios, valores y derechos fundamentales contenidos en la Carta Política y los tratados internacionales”.*

La investigación desarrollada por el profesor Alejandro Gaviria, de la Universidad de los Andes, llamada “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?” concluyó que *“Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. Una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios. Pero los resultados son claramente inconsistentes con la cifra de 150.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria...”.*

De igual manera de la Universidad Externado de Colombia un estudio sobre *“El mito de la flexibilización laboral: incidencia de las normas laborales Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2001 en el mercado de trabajo, específicamente, en el desempleo en Colombia”* (Ramiro Humberto Giraldo Naranjo Joanna Alexandra Rodríguez Tamayo) se concluye que *“...detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo...”.*

Revistas especializadas en temas económicos se han pronunciado en ese sentido, donde se han registrado el sinsabor de la Reforma Laboral y sus resultados. Es el caso de la revista electrónica

gerencie.com que cita la OIT, en su artículo “*Contradicciones de la Ley 789 de 2002*”, en la que plantea las contradicciones de la llamada reforma laboral, frente a la creación de nuevos empleos partiendo del abaratamiento de la mano de obra, eliminando en buena parte el recargo nocturno, permitiéndole al empleador reducir costos por horas extras y recargos nocturnos. Al respecto la revista expresa lo siguiente:

*“Lo que ha sucedido con ello es que las empresas obligan a sus trabajadores a laborar más horas extras y con ello evitar la contratación de nuevos empleados, puesto que sale más barato y máxime cuando muchas empresas evaden la carga prestaciones correspondiente al trabajo extra (adicional), y en el peor de los casos ni siquiera le pagan a sus trabajadores el tiempo extra que laboran. Al hacer más barato el trabajo nocturno y adicional (extra), las empresas simplemente optan por exigir más horas extras a sus trabajadores en lugar de contratar más empleados, con lo que se consigue el efecto contrario. ¿Para qué contratar nuevos empleados si podemos obligar a los mismos a que hagan el trabajo adicional por un valor igual o menor? Anualmente son millones de horas extras las que se laboran, horas extras que trabajadas por nuevos empleados serían suficientes para generar varios miles de empleos”.*

Y así mismo concluyó que: *“Ha sido suficientemente demostrado que la Ley 789 no contribuyó a generar empleo, y en eso han coincidido muchos especialistas y expertos, pero no obstante, no hay esperanza para los trabajadores de recuperar lo perdido con esta ley a pesar de ser contradictoria, a pesar de haber sido una gran falacia...”.*

Por otra parte, la jurisprudencia fijada por la honorable Corte Constitucional ha establecido la siguiente regla de entendimiento de lo que debe tenerse por regímenes de derechos adquiridos o cumplido: C-177 de 2005.

- Derechos adquiridos en materia laboral-definición-normas de derecho laboral-efecto general e inmediato/ley laboral-no afecta situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores:
- Principio de no menoscabo de los derechos de los trabajadores-Aplicación de leyes laborales en los contratos de trabajo que se encuentren vigentes o en curso en el momento en que aquellas empiecen a regir: Corte Constitucional

*“El principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores se refiere a los derechos adquiridos, y no a las expectativas legítimas. Estas últimas pueden, en principio, ser afectadas por las nuevas normas laborales, sin que ello constituya una vulneración del principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores.*

*“La Corte ha dicho que la noción de derecho adquirido estriba en las relaciones de derecho que producen los hechos legalmente consumados, como*

*que aquellos hace parte de nuestro patrimonio. Agrega que los derechos adquiridos quedan comprendidos en la idea de propiedad, considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones. (Sentencia del 2 de marzo del año 1918).*

*“Fiore dice que el derecho adquirido en atención a la ley nueva es el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse íntegramente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho. Dice el mismo autor ‘lo pasado que queda fuera de la ley es el derecho individualmente ya adquirido en virtud de una disposición de la antigua ley antes vigente”.*

Es claro que el primer inciso del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo ratifica lo dicho por la Corte Constitucional y prohíbe la aplicación retroactiva de las nuevas normas laborales, al expresar que “[l]as normas sobre trabajo (...) no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores. Con ello se protegen los derechos que ya han pasado a formar parte del patrimonio de las personas, es decir los derechos adquiridos. Tal es el caso de los derechos a sobre cargo por horario extra nocturno, dominicales y festivos y otros, eliminados de la ley laboral por la reforma del 2002.

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental con el solo propósito de promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla (a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos), primó aquella según la cual se generaría entre 650 a 700 mil nuevos empleos para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007. Lo cual no sucedió con un enorme costo social para los trabajadores que han visto perder una suma apreciable de sus ingresos por razón de los sacrificios impuestos a su régimen laboral y a sus derechos adquiridos, consagrados en el anterior.

El artículo 46 de la precitada ley dispuso que con el fin de poder modificar o derogar aquellas disposiciones que no hubieren logrado los objetivos de generar empleo, se hicieran estudios periódicos por parte de una comisión de seguimiento de la cual hiciera parte miembros del propio Congreso. A esta comisión se le denominó por la propia ley: “Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo”, y sería configurada por dos (2) Senadores de la República, dos (2) Representantes a la Cámara, designadas por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, respectivamente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores. Esta Comisión tendría que haber evaluado las disposiciones legales mencionadas y su



vigencia conforme a la consecución de los objetivos planteados en materia de generación de empleo.

Es imperativo que el legislador de Colombia proceda entonces a dar esta discusión y a proceder con lo establecido en la misma ley por razones de **“permanente precariedad”** establecida en el parágrafo del artículo 46 Ley 789 2002 que dispuso: *“Transcurridos dos años de la vigencia de la presente ley, la Comisión de Seguimiento y Verificación aquí establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el Gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”*.

Tenemos entonces, que es ineludible presentar a consideración del honorable Senado de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley, en concordancia con lo establecido y previsto en la misma norma antes citada y en el marco del artículo 53 de la Constitución Política, conforme a los principios allí contenidos, en desarrollo de valores y principios que consagran la defensa del trabajo y los derechos laborales adquiridos que deberán prevalecer en el marco del Estado Social de Derecho y en cualquier escenario de discusión sobre la realidad material que afrontan los jóvenes en proceso de formación profesional así como el conjunto de los trabajadores y trabajadoras colombianas.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018.

Por los honorables congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 08

de 2018, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorables Senadores *Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Gustavo Bolívar, Victoria Sandino Simanca Herrera, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva*, honorables Representantes *Ángela María Robledo, David Racero, Omar de Jesús Restrepo Correa, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz Plata, Luis Alberto Albán Urbano, Jhon Jairo Cárdenas Morán* y otros.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 08 de 2018 Senado, *por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores *Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Gustavo Bolívar, Victoria Sandino Simanca Herrera, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva*, honorables Representantes *Ángela María Robledo, David Racero, Omar de Jesús Restrepo Correa, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz Plata, Luis Alberto Albán Urbano, Jhon Jairo Cárdenas Morán* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de Ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República

*Ernesto Macías Tovar*

El Secretario General del Honorable Senado de la República

*Gregorio Eljach Pacheco.*



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2018  
SENADO**

*por medio del cual se otorgan beneficios a deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 09 de 2018 Senado, por medio del cual se otorgan beneficios a deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su Despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley “*por medio del cual se otorgan beneficios a deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones*”.

Por los honorables Congresistas,

Handwritten signatures of the congress members who presented the bill. The signatures are: Gustavo Botivas, Federico Valencia, Alexander Lopez, Juan Carlos, Ivan Lopez, Victoria Sandoval Simanco, Maria Jose Branch, Fabian Diaz, David Torres, and a signature that appears to be 'G. Pedro'.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2018  
SENADO**

*por medio del cual se otorgan beneficios a deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para incentivar la permanencia y el aumento de cobertura en la educación superior, así como el aumento de la demanda agregada de la economía nacional a partir de su componente de consumo, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior otorgados

por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) que cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia. y/o demostrar haber sido víctima del conflicto armado.
2. Que el o la estudiante haya aprobado al menos la mitad de los semestres o créditos del programa educativo por el cual solicitó el crédito.
3. Que el o la estudiante se haya encontrado desempleado durante el año inmediatamente anterior a la expedición de la presente ley.
4. Que el crédito del estudiante se encuentre en una mora superior a 90 días a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La condonación de la deuda aplica exclusivamente al crédito educativo adjudicado por el ICETEX para adelantar estudios de pregrado en Colombia, en cualquiera de las instituciones de educación superior debidamente autorizadas y registradas ante el Ministerio de Educación Nacional. El valor de la condonación corresponderá al saldo de la obligación (capital más intereses) al momento de producirse el acto administrativo mediante el cual el ICETEX conceda dicha condonación.

Artículo 3°. *De los beneficiarios.* Para ser beneficiario de la condonación de la deuda total, el beneficiario del crédito educativo deberá tener calificación de riesgo C, D o E.

Artículo 4°. *Exclusión del beneficio de la condonación.* Los beneficiarios del crédito educativo del ICETEX que tengan anotaciones en su currículum por fraude o comportamientos indebidos en sus debidas IES, no podrán ser sujetos de la condonación de que trata la presente ley, así mismo, aquellos a los que se les llegare a comprobar fraude en la presentación de documentos con los que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en esta ley.

Artículo 5°. *Requisitos de la institución y del programa cursado.* Para conceder la condonación, la institución de educación superior y el programa de estudios reportados deberán ser los mismos con base en los cuales el ICETEX adjudicó el crédito al estudiante para financiar sus estudios de educación superior.

Artículo 6°. *Verificación de la condición socioeconómica de los beneficiarios.* La verificación del requisito de pertenencia del titular del crédito a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén la realizará el ICETEX, aplicando la normatividad vigente y los criterios de focalización establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) según corresponda con la versión de la metodología de clasificación socioeconómica aplicada a cada beneficiario, en el momento de legalización del crédito o de la actualización de sus datos durante la época de estudios.

Parágrafo. La verificación de condición de víctima del conflicto armado se realizará a través de la Unidad de Atención y Reparación Integral

de las Víctimas, que es la entidad encargada de la administración del Registro Único de víctimas.

Artículo 7°. *Verificación de aprobación mínima de créditos o semestres.* La verificación del requisito de aprobación de al menos la mitad de los semestres o créditos del programa educativo por el cual el beneficiario solicitó el crédito, la realizará el ICETEX mediante solicitud expresa a la IES respectiva, así como la equivalencia entre la institución de educación superior y el programa de estudios reportados.

Artículo 8°. *Verificación del requisito de desempleo.* La verificación del requisito de encontrarse en la condición de desempleado, durante el año inmediatamente anterior a la condonación, se realizará a través de declaración Extra juicio ante Notario y será verificada por el ICETEX mediante la revisión de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

Artículo 9°. *Verificación del requisito de mora superior a 90 días.* La verificación de este requisito la realizará el ICETEX de acuerdo con las calificaciones de riesgo a los créditos otorgados. Asimismo, una vez entre en vigencia esta ley, deberá realizar actividades encaminadas a que sus potenciales beneficiarios la conozcan y puedan iniciar el proceso de condonación.

Artículo 10. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables Congresistas,

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Objeto del proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad contribuir a la reactivación de la economía colombiana auscultando vías de crecimiento a partir del aumento de la demanda agregada en su componente del consumo, específicamente mediante la acción de la administración pública al generar un aumento del ingreso disponible en la población juvenil donde se evidencian los más altos niveles de desempleo e informalidad, como consecuencia, la transferencia al paliar la deserción universitaria, puede considerarse como una inversión a mediano plazo para aumentar la productividad del país garantizando la formación de mano de obra cualificada.

Las modificaciones aquí consignadas buscan disminuir la deserción universitaria y facilitar el

propósito principal del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), entendido este como el de garantizar el acceso y permanencia en la educación superior, particularmente a la población menos favorecida.

**Antecedentes**

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. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos*”. Asimismo, establece que: “*el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior*”.

La Ley 1002 de 2005 transformó el ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculado al Ministerio de Educación Nacional: “establecimiento público del orden nacional que contribuye a la prosperidad del país y al propósito de alcanzar los sueños de los colombianos y sus familias, acompañando su educación en Colombia y en el mundo, con equidad y calidad”.

A su turno, la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”, en su artículo 61 señala que “los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, solo pagarán el capital prestado durante su período de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización”.

Además, el texto normativo arriba transcrito en parte dispone que “el Gobierno nacional propenderá por un aumento de cobertura de los créditos del ICETEX entre la población no focalizada por el subsidio con el objeto de ampliar el otorgamiento de créditos. El Icetex podrá ofrecer opciones de crédito sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios. El Icetex garantizará acceso preferente a estos beneficios para quienes estén matriculados en



programas o instituciones con acreditación de alta calidad”. Sin embargo, el Ministerio Nacional de Educación no expidió el decreto para reglamentar la ley, por lo cual nunca tuvo efecto.

A su turno, la Ley 1911 de 2018, que tiene por propósito la contribución solidaria a la educación superior, dispuso la creación de mecanismos y estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”. En tal sentido, dispone el otorgamiento de créditos mediante la contribución solidaria a la Educación Superior, junto con la creación de un Fondo que les permitirá a los beneficiarios recibir apoyo en matrícula y sostenimiento. Además, prevé que los estudiantes contribuirán al sistema cuando perciban ingresos, pagando cuotas en porcentajes del 6% al 19% y determina que otorgará créditos educativos para jóvenes que tengan por propósito estudiar en cualquier institución de educación superior, no solo en las acreditadas.

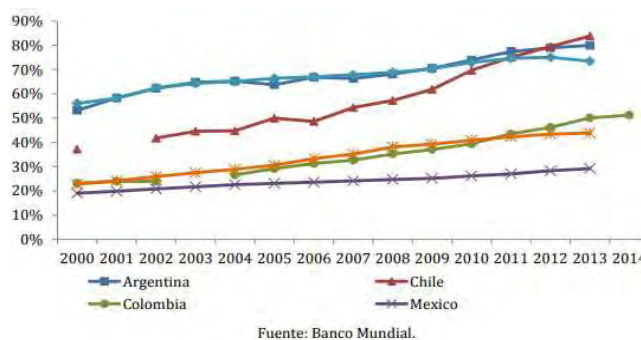
Esta ley elimina el modelo de codeudor y no habrá cobro de interés, ni intereses de mora; además, elimina el proceso de cobranza, los reportes en centrales de riesgo y la capitalización de intereses. Finalmente, dispone que para recibir el crédito no se requiere que se realicen estudios de financiación y los estudiantes beneficiarios activos de este sistema deberán realizar la contribución cuando estén recibiendo ingresos a través de una actividad laboral reglamentaria, sin tener que aportar mientras no estén recibiendo ingresos.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) es una entidad de naturaleza especial vinculada al Ministerio de Educación Nacional, creada en 1950 con el propósito principal de facilitar el acceso a la educación superior, particularmente a la población menos favorecida. La entidad cumple su misión a través del otorgamiento de créditos de largo plazo en condiciones más favorables que las del mercado financiero.

El otorgamiento de créditos del Icetex ha permitido aumentar la cobertura de educación superior fortaleciendo la demanda mediante el crédito educativo; sin embargo, aunque ha aumentado en los últimos años, el acceso a la educación superior sigue siendo bajo<sup>1</sup>, principalmente para los estudiantes con menos recursos, quienes presentan además elevadas tasas de deserción. Un estudio publicado por Fedesarrollo a finales de 2016, indica que la cobertura de educación superior en Colombia es ligeramente similar a la observada en

el promedio de los países de la región, pero es baja cuando se le compara con la observada en la OCDE (70.2% en promedio para 2013). También resulta inferior a la de países como Argentina (79.9% en 2013) y Chile (83.8% en 2013). El mismo estudio concluye que la cobertura del Icetex, medida como el porcentaje de estudiantes matriculados en Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) que son beneficiarios del programa o como el porcentaje de estudiantes que se matriculan en una IES y que reciben ayuda financiera, ha aumentado gradualmente en el tiempo, no obstante, esta cobertura no ha evolucionado al mismo ritmo de la cobertura en educación superior.

Gráfico 1. Cobertura en Educación Superior<sup>2</sup>



En concordancia, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) “Todos por un Nuevo País” establece como meta para el año 2018 que la totalidad de departamentos del país deben garantizar, como mínimo, tasas de cobertura en educación mayores al 20%, aunque, como se observa en la gráfica obtenida del boletín *Educación Superior en Cifras*, del Ministerio Nacional de Educación, la distribución de la matrícula total en educación superior año 2006 a 2015, en veinticinco (25) departamentos y la ciudad de Bogotá, D. C., ya había alcanzado la meta de cobertura propuesta<sup>3</sup>.

Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por departamento - año 2015

Departamento	Tasa de Cobertura	Año en que alcanza la tasa de cobertura superior al 20%	Departamento	Tasa de Cobertura	Año en que alcanza la tasa de cobertura superior al 20%
Bogotá, D.C.	101,31%	Desde 2003*	Magdalena	31,11%	2007
Santander	61,21%	Desde 2003*	Cundinamarca	30,29%	2010
Quindío	58,79%	Desde 2003*	Casareño	26,52%	2009
Atlántico	58,38%	Desde 2003*	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	25,13%	2009
Riseralda	56,62%	Desde 2003*	Sucre	24,23%	2011
Antioquia	52,82%	Desde 2003*	Chocó	24,07%	2008
Boyacá	51,99%	Desde 2003*	Caquetá	23,17%	2007
Caldas	51,03%	Desde 2003*	Nariño	23,16%	2011
Norte de Santander	46,83%	Desde 2003*	La Guajira	22,59%	2015
<b>Total nacional</b>	<b>49,47%</b>		Córdoba	22,43%	2013
Valle del Cauca	40,98%	Desde 2003*	Guaviare	18,48%	-
Bolívar	37,24%	2005	Putumayo	15,46%	-
Tolima	37,19%	Desde 2003*	Guainía	11,20%	-
Meta	35,90%	2007	Arauca	11,00%	-
Huila	32,68%	2007	Vichada	9,17%	-
Cauca	31,25%	2008	Amazonas	6,53%	-
Cesar	31,14%	2008	Vaupés	4,17%	-

Fuente: SNIES- Ministerio de Educación Nacional, con corte a marzo de 2016  
 \* Desde el año 2003, con la creación del Viceministerio de Educación Superior el Ministerio de Educación consolida estadísticas de este nivel de formación. No es posible establecer el año exacto en el que el departamento supera la tasa de cobertura bruta en educación superior

<sup>1</sup> Según el Ministerio de Educación en “637 municipios del territorio nacional poseían al menos un matriculado en programas de educación superior. Lo que representa cerca del 57% del total de municipios, distribuidos en todos los departamentos de Colombia. En Bogotá, por ejemplo, están matriculados el 32% de los estudiantes en educación superior, en Antioquia el 13.8%, en el Valle del Cauca 7.5%, en Atlántico el 5.8% y en Santander el 5.4%. conozca cuáles son las Tasas de Cobertura y cómo se ha comportado la concentración de la matrícula en el país”. <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-359643.html>.

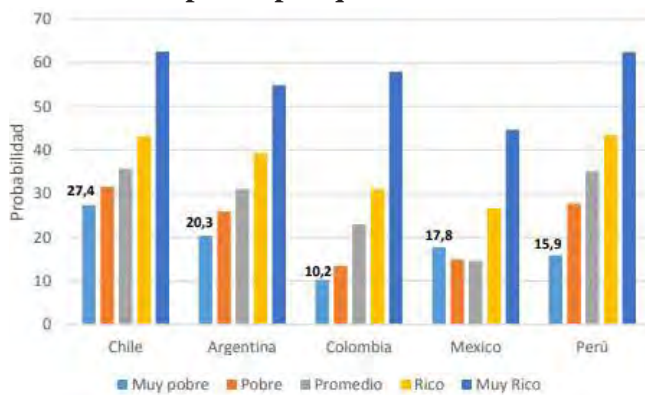
<sup>2</sup> Tomada de: “financiación de la educación superior a través del icetex: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo”. FEDESARROLLO (2016).

<sup>3</sup> Boletín “Educación Superior en Cifras”. Ministerio de Educación Nacional, diciembre de 2016.



Con base a la información anterior, se puede concluir que los esfuerzos tendientes a aumentar la cobertura han sido insuficientes, pues sólo un reducido porcentaje de la población potencial accede a la educación superior en Colombia. De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Educación, la tasa de absorción inmediata, es decir, la proporción entre estudiantes matriculados en IES y alumnos matriculados en secundaria en el año inmediatamente anterior, está alrededor de 35%. La mayor dificultad se presenta para los estudiantes pertenecientes a los quintiles de menores ingresos pues resulta menor la probabilidad que tienen estos jóvenes para acceder a la educación<sup>4</sup>.

**Gráfico 2. Probabilidad de ingresar a la educación superior por quintil socioeconómico<sup>5</sup>**



Notas: El dato para México corresponde al 2012.  
Fuente: CEDLAS/Banco Mundial (2015).

El gráfico 2 ofrece una panorámica de 5 países de Latinoamérica demostrando que una barrera de acceso objetiva es el de las condiciones socioeconómicas y es bastante probable que represente el mayor de los obstáculos para el acceso de los jóvenes a la educación superior. El alto costo de las matrículas hace difícil el acceso para la población con menores ingresos. Datos estimados por Fedesarrollo indican que para 2015 este costo, para niveles técnico, tecnológico y universitario, oscilaba entre 16% y 115% de un salario mínimo semestral de ese año. En el caso de los estudios post universitarios este costo resultaba mayor al salario mínimo semestral y oscilaba entre 97% y 330%. Así mismo, estiman que en los niveles técnico y tecnológico y universitario el costo de las matrículas IES privadas está entre 2.1 y 2.7 veces el costo en las IES públicas. Algo similar se observa en el caso de los estudios pos universitarios<sup>6</sup>.

Aunque el número de graduados al año en el país se ha duplicado entre 2001 y 2014, pasando de niveles de 138 mil a 280 mil sin contar SENA, los autores señalan que la tasa de graduación en formación universitaria es baja. En 2014, esta se

situó en 34.5%, en formación técnica profesional, 34.5% y en formación tecnológica fue 24.0%<sup>7</sup>.

La situación socioeconómica de los estudiantes no solo significa una barrera para el acceso a la educación superior sino además para la permanencia. Según el Estudio de Deserción en la Educación Superior del Observatorio de Educación Superior de Medellín publicado en julio de 2017, las tasas de deserción de las personas entre 25 y 29 años de edad que en algún momento comenzaron algún programa la educación superior, evidencian que en Bolivia, Nicaragua y Colombia, se presentan las tasas de deserción por cohorte más altas en Latinoamérica y señala además que entre las causas de la deserción en la educación superior en Colombia se encuentran: el miedo al endeudamiento por parte de los estudiantes o de sus padres, subestimar los costos de estudiar un programa de pregrado, pertenecer a estrato bajo, pocos ingresos familiares y/o desempleo de los padres y la dependencia económica de sí mismo.

La tasa de deserción de acuerdo con el reporte sobre la educación en Colombia de la OCDE, se sitúa en el 33% para el final del primer semestre y alcanza el 71% en el décimo. Así mismo, dicho estudio destaca que la tasa de deserción es más alta en los programas de más bajo nivel de formación, a pesar de que sus ciclos son más cortos. Así, en promedio, la tasa de deserción en el período de estudio es 45% para el caso de programas universitarios, 54% para los tecnológicos y 62% en tecnológicas profesionales.

El estado de la cartera del ICETEX por ser esta la entidad del Estado que promueve la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos a la población con menores posibilidades económicas debe analizarse a la luz de estos elementos de juicio para entender la dinámica de los créditos educativos en Colombia y la efectividad que se está dando respecto a esa misión en específico.

En lo referente a la calidad de la cartera del ICETEX, el indicador de cartera vencida, que mide la proporción de créditos con mora de más de 90 días en la cartera total, ha mostrado un comportamiento de recuperación; mientras en el 2014 representaba cerca del 16% de su cartera de crédito, la cartera vencida a diciembre del 2015 representaba el 10% y a junio de 2017, según la calificadora de riesgos Fitch Ratings había descendido al 8,76% esperando mantener la cifra por debajo de los dos dígitos al cierre de 2017<sup>8</sup>.

Como sucede en la práctica, la calidad de la cartera de créditos de estudiantes presenta una calidad menos

<sup>4</sup> Financiación de la educación superior a través del Icetex: Estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo”. Fedesarrollo (2016).

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Salazar, N., Mesa, C., y Correa, C. (2016). Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo. Bogotá: Fedesarrollo, 128 p.

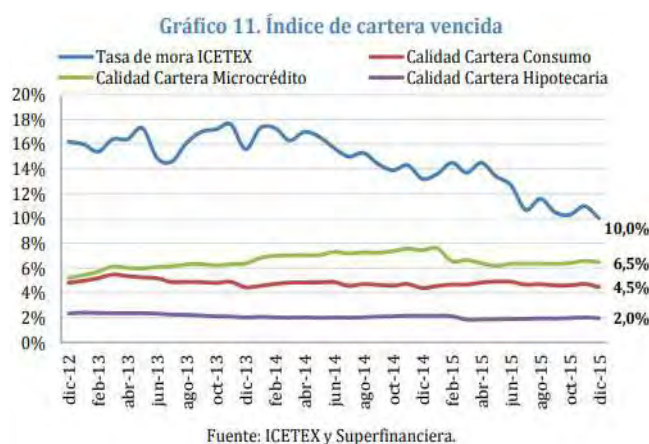
<sup>7</sup> La tasa de graduación contabiliza el porcentaje de graduados para un grupo de estudiantes que ingresaron a primer curso en un mismo periodo académico (cohorte). Con el objeto de medir la eficiencia en la culminación, para el nivel universitario se calcula en el decimocuarto semestre y para técnico y tecnológico en el noveno semestre. Información tomada del último resumen de indicadores de educación superior publicado en la página web del Ministerio de Educación (mayo 2016).

<sup>8</sup> Informe de Calificación de Instituciones Financieras, Fitch Ratings para el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

favorable que otras modalidades de préstamo. En general, ello se explica por varios factores: el primero, por los altos niveles de deserción, que como se mostró antes son elevados en Colombia; el segundo, porque la calidad de la educación que reciben los estudiantes es baja o porque las condiciones económicas del país en determinados períodos se deteriora, es difícil para los recién graduados conseguir empleo, o bien cuando lo consiguen, el salario es bajo e insuficiente para pagar la deuda; y, en tercer lugar por la falta de información sobre opciones de pago y refinanciamientos<sup>9</sup> (Salazar, Mesa y Correa. 2016, p. 21)

En Colombia, el crédito del ICETEX muestra una calidad menos buena que el crédito de consumo y de microcrédito, que son los que en general mantienen los niveles más elevados para ese indicador como se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 3 Índice de Cartera Vencida<sup>10</sup>**



La mayor causa por la que los estudiantes presentan mora en sus obligaciones, es el abandono de los estudios, así se evidencia en diversas investigaciones, las que consideran que las personas que interrumpen sus estudios, son de cuatro a diez veces más propensas a presentar mora en los pagos (American Student Assistance, 2010; Nguyen, 2012). Esta correlación se debe a que la deserción se refleja en mayores tasas de desempleo y menores salarios (Nguyen, 2012). Adicionalmente, se observa que la no terminación de los estudios está generalmente ligada a un menor nivel educativo del núcleo familiar, y por consiguiente a un menor ingreso por parte de dicho núcleo (Gladieux & Perna, 2012)<sup>11</sup>.

Como es de esperar, menores ingresos por parte del estudiante y de su núcleo familiar aumentan la probabilidad de falta en los pagos de la deuda. Como señala (Salazar, et al., 2016).

*Esto se debe a que un mayor ingreso por parte de la familia, provee un colchón financiero para el pago de la deuda, en caso de que el mismo*

*estudiante no tenga un salario lo suficientemente amplio para cubrir los pagos, o se encuentre desempleado. Adicional a lo anterior, y como ya se ha explicado, existe una fuerte correlación entre deserción y bajos ingresos. Teniendo en cuenta que el salario promedio en Colombia de una persona que cuenta con un título profesional es 59% mayor al de una persona con solo estudios secundarios, un estudiante que solicita un crédito y no termina los estudios tiene un salario considerablemente menor para responder por dicha obligación (p. 108).*

Agravando esta situación se debe mencionar el alto desempleo juvenil, como lo señala el diario económico *Portafolio* en su edición del 16 de mayo del 2018, en Colombia existen 3.400.000 jóvenes entre 18 y 28 años que no tienen empleo, cifra que para expertos de la Universidad Libre revela una “preocupante radiografía del desempleo juvenil en el país”, las cifras emitidas por el DANE y recogidas en el artículo periodístico evidencian que el desempleo de los jóvenes colombianos no ha dejado de crecer. Entre diciembre de 2017 y febrero de 2018, el porcentaje de desocupación para las personas de 18 a 28 años se situó en 17,7%, mientras que en el mismo trimestre del 2016 al 2017, la cifra fue del 17,2%<sup>12</sup>.

El contexto coyuntural de nuestra economía demuestra que a los altos índices de desempleo y de informalidad, se suma que la demanda agregada sigue estando en niveles modestos por cuenta del bajo consumo de los hogares producto de la disminución en los ingresos reales, como lo explicó Julián Cárdenas, analista macroeconómico de *Protección*, no sólo por los precios del petróleo, que bajaron los ingresos del país, sino también la reforma tributaria que golpeó a las industrias, empresas y familias<sup>13</sup>

En ese sentido, un estudio de la Red de Justicia Tributaria, citado por *El Espectador*<sup>14</sup>, señala que los colombianos gastaron en 2017 aproximadamente el 89% de aumento del salario mínimo en el pago del incremento en impuestos que implicó la reforma tributaria. Mario Valencia, director ejecutivo del Centro de Estudios del Trabajo señala, con base en ese estudio, que no debe sorprender, aunque sí preocupar, que la cartera vencida de crédito de consumo haya crecido 25 % en 2016, indicando que es este un campanazo de alerta que recuerda a la crisis 1999.

El año pasado no fue el mejor para los bancos, debido a factores como el deterioro de la cartera y la desaceleración de la economía, que terminó impactando el consumo de los colombianos, de tal

<sup>9</sup> Salazar, N., Mesa, C., y Correa, C. (2016). Financiación de la educación superior a través del Icetex: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo. Bogotá: Fedesarrollo, 11 p.

<sup>10</sup> Tomada de: “financiación de la educación superior a través del Icetex: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo”. Fedesarrollo (2016).

<sup>11</sup> Citados por (Salazar, Mesa y Correa. 2016).

<sup>12</sup> Tomado de: <http://www.portafolio.co/economia/empleo/cifras-de-desempleo-juvenil-en-colombia-2018-517152>.

<sup>13</sup> La República. Consumo final de los hogares aumentó 1,7% durante el año pasado según el DANE. Tomado de <https://www.larepublica.co/economia/consumo-final-de-los-hogares-aumento-17-durante-el-ano-pasado-segun-el-dane-2602386>

<sup>14</sup> Tomado de: <https://www.elspectador.com/economia/reforma-tributaria-se-consumiria-el-89-del-aumento-del-salario-minimo-articulo-680835>



forma, que las utilidades para los establecimientos crediticios cayeron 33,25% hasta \$8,3 billones y la cartera vencida creció 36,97% durante 2017, según la Superintendencia financiera.

Ese crecimiento de casi 40% se dio porque en el último año el total de las deudas vencidas pasó de \$13,30 billones a casi \$19 billones con corte a diciembre de 2017.

En ese escenario el rol del Estado adquiere una ponderación particular puesto que, cuando las Administraciones Públicas deciden aumentar las transferencias destinadas a las familias, se produce un efecto directo sobre la renta disponible de estas, la cual se ve incrementada en proporción al aumento de las transferencias<sup>15</sup>. (Herrarte, 2003)

La teoría económica indica que de este incremento de la renta disponible las familias destinan una parte a consumir y otra parte a ahorrar. La proporción que destinan las familias a consumir depende de la propensión marginal a consumir, como señala Herrarte (2003), cualquier incremento del consumo produce a su vez, un aumento de la demanda agregada, que, dada la renta inicial, supone un exceso de demanda, dando lugar a disminuciones de los stocks de existencias de las empresas, incluyendo el impago a entidades del sector financiero privado. Ante esta situación, las empresas deciden aumentar su producción para así atender el incremento de la demanda, generando más empleo en la economía. En otras palabras, el excedente en la renta disponible incentiva el consumo de bienes y servicios ofertados en la economía, entre ellos los servicios financieros en mora con entidades financieras privadas.

El capital del Icetex es según la calificadora de riesgos Fitch Ratings de la mayor calidad y suficiente para soportar el crecimiento de las actividades. Lo anterior, por cuanto es una entidad financiera de naturaleza especial que debe destinar beneficios, utilidades y excedentes, que obtenga del desarrollo de su actividad, a su operación<sup>16</sup>.

La calificadora en mención considera que la planeación estratégica enfocada hacia la innovación permitirá cubrir mejor las necesidades de los estudiantes y mejorar el rendimiento financiero de la entidad. Para diciembre de 2017 se prevé una ejecución de COP1.34 billones de recursos del gobierno destinados a la educación y, para 2018, más de COP1.5 billones.

La rentabilidad, según la misma calificadora, se ha mantenido en niveles adecuados a pesar de la presión por altos niveles de gastos de provisiones durante 2016 y 2017. A junio de 2017 el ROAA operativo se situó en 6.11% (diciembre 2016: 4.83%) y el ROAE, en 9.76% (diciembre 2016: 7.9%), retornando a

niveles históricos por la recuperación de gastos de provisiones y un margen de intereses estable. Fitch destaca los esfuerzos del Icetex por diversificar sus ingresos hacia comisiones por la administración de fondos, donde esperan ver resultados en 2018.

En ese sentido, se concluye que aumentar el ingreso disponible vía condonación de la deuda a aquellos beneficiarios que por sus condiciones socioeconómicas se encuentren en estado de mora superior a los 90 días, además de contribuir a la reducción de las tasas de deserción y de cobertura en la educación superior, puede por mecanismo de transmisión, contribuir al crecimiento económico vía demanda agregada en su componente de consumo. Teniendo en cuenta que, tal como señala Fedesarrollo, el monto de los créditos irrecuperables del Icetex equivale a un 1,77% del total de la cartera colocada, ubicándose ligeramente por encima de la cartera y leasing comerciales, de consumo y de vivienda, pero significativamente menor a las operaciones de microcréditos y dada la robustez financiera del instituto, se prevé perfectamente viable esta propuesta que solo afecta al 8,76% del total de la cartera y podría beneficiar a más de 60 mil colombianos y colombianas.

Por los honorables Congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 20 de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 09** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Julián Gallo Cubillos, Griselda Lobo, Iván Cepeda Castro, Victoria Sandino Simanca, Gustavo Petro*. Honorables Representantes *Ángela Robledo Gómez, Omar Restrepo Correa, Fabián Díaz, María José Pizarro* y otras firmas.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>15</sup> Herrarte, A. (2013). Modelo renta gasto la dinámica del multiplicador keynesiano en una economía cerrada con sector público. 13 p.

<sup>16</sup> Informe de Calificación de Instituciones Financieras, Fitch Ratings para el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 09 de 2018 Senado, *por medio de la cual se otorgan beneficios a deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Julián Gallo Cubillos, Griselda Lobo Silva, Iván Cepeda Castro, Victoria Sandino Simanca Herrera, Gustavo Francisco Petro Urrego*; honorables Representantes *Ángela María Robledo, Omar de Jesús Restrepo Correa, Fabián Díaz Plata, María José Pizarro, David Racero* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2018  
SENADO

*por medio de la cual se establece el uso de los muelles especiales integrados a los sistemas de transporte masivo y/o colectivo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto articular los Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo y/o Colectivo con

el uso complementario de modos de transporte de carácter marítimo o fluvial, acorde a lo establecido en los artículos 70 y 74 de la Ley 336 de 1996, artículo 2º de la Ley 86 de 1989 y artículo 1º de la Ley 310 de 1996.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para la correcta aplicación de la presente Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Muelle marítimo especial de pasajeros.** Es aquella construcción realizada, de manera permanente e integrada a un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo y/o Colectivo, en la orilla del mar, sobre una playa o sobre las zonas de bajamar, o sobre las adyacentes a aquella o estas, que sirve para facilitar el embarque o desembarque, mediato o inmediato, de los pasajeros de una nave que hace parte de la flota del Sistema de Transporte Masivo y/o Colectivo correspondiente.
- 2. Muelle fluvial especial de pasajeros.** Es aquella construcción realizada, de manera permanente e integrada a un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo y/o Colectivo, en la orilla de una vía fluvial, sobre su ribera, o sobre las adyacentes a aquella, que sirve para facilitar el embarque o desembarque, mediato o inmediato, de los pasajeros de una nave que hace parte de la flota del Sistema de Transporte Masivo y/o Colectivo correspondiente.

**Artículo 3º. Régimen aplicable.** Las personas jurídicas que son operadoras de los Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo y/o Colectivo acorde a la ley están habilitadas para gestionar, implementar, diseñar, construir, habilitar y/o administrar muelles marítimos especiales de pasajeros y muelles fluviales especiales de pasajeros, previa autorización de la autoridad competente, sin ningún requisito adicional exigido por la ley.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

  
FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ  
Senador de la República  
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La iniciativa tiene por objeto responder a la necesidad de implementar dentro de la normatividad del Estado la creación de los muelles especiales de transporte de pasajeros para que se integre la modalidad de transporte acuático, por mar o por río,

a los diferentes Sistemas Integrados de Transporte Masivo y/o Colectivo Público (SITM).

Actualmente las normas vigentes impiden la gestión administrativa e inclusión de muelles marítimos o fluviales en el funcionamiento de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y/o Colectivo, habida cuenta de que la legislación actual implica que los operadores de los mismos deban convertirse o crear sociedades de carácter portuario para culminar este objetivo.

Por lo tanto, hoy en día el único procedimiento por medio del cual se puede ejecutar la modalidad de transporte acuático en las zonas costeras o ribereñas es por medio de la creación de sociedades portuarias ante la administración de Zonas Portuarias que tienen como función actividades distintas a las del transporte masivo y/o colectivo de pasajeros.

Lo anterior presenta un gravísimo inconveniente a la movilidad de pasajeros que por sus condiciones geográficas deben transportarse mediante embarcaciones cuyo arribo a las costas se produce de manera informal y peligrosa en muelles no habilitados con la seguridad necesaria y carecen de una operación controlada por el Estado.

## **2. CASO DE CARTAGENA Y TRANSCARIBE**

Es de gran importancia señalar que el presente proyecto de ley entiende el concepto de “transporte acuático” como aquel medio de transporte de las personas que utiliza el mar como forma de comunicación a través de barcos, lanchas, canoas, cayucos, incluyendo medios de ríos y lagos navegables –naves–.

El transporte acuático, sea marítimo o fluvial, es un medio de transporte que a pesar de brindar una variedad de ventajas para nuestros ciudadanos no se utiliza de manera formal y provechosa en nuestro país, debido a que carece de una regulación clara y precisa que les impide a las entidades territoriales implementarlo como un servicio de transporte público. Dentro de las ventajas del transporte acuático se encuentra que este es: i) seguro, ii) accesible, y iii) de menor valor en comparación con el transporte terrestre. Estos beneficios han llevado a que la utilización de este medio de transporte sea fundamental para el transporte de cargas y no de personas, porque en este último no tenemos una regulación al respecto.

Un ejemplo específico de los territorios de nuestra nación que pueden obtener gran provecho de esta iniciativa legislativa es la ciudad de Cartagena de Indias, la cual ya comprende en su Sistema Integrado de Transporte Masivo (en adelante “Transcaribe”) el modo transporte acuático como un mecanismo para facilitar la movilidad de sus ciudadanos.

De esta manera, desde la planeación inicial de Transcaribe se propuso que este tuviera una primera fase de transporte acuático en la bahía de Cartagena, con la finalidad de atender la demanda potencial

en la zona urbana, combinada con viajes a la isla de Tierra Bomba, Bocachica, hacia Albornoz, con el propósito de no competir con los viajes de los nativos actuales a Bazarro y al Centro Amurallado.

El transporte acuático entre las islas y la ciudad que diariamente se tiene corresponde a personas de bajos recursos (87% de estratos 1 y 2 (Universidad Nacional para el año 2002)). Se estimó que el principal motivo de desplazamiento es el trabajo (45%), seguido de compras (14%), turismo (5%) y estudio (4,7%). Igualmente, se estima que en la zona insular hay 14.000 habitantes y que realizan cerca de 1.500 viajes al día (ida y vuelta).

Actualmente existen rutas acuáticas que operan de manera informal. Las principales rutas son

- Tierra Bomba-La Bodeguita
- Tierra Bomba-Hospital Bocagrande
- Tierra Bomba-Hotel Hilton
- Tierra Bomba-Bazarro
- Punta Arena-Hotel Hilton
- Bocachica-Caño de Loro-La Bodeguita
- Bocachica-Caño de Loro-Bazarro

Con la implementación de este medio de transporte en la ciudad de Cartagena se estima que se podría llegar a transportar a más de 1.500 pasajeros diarios, lo que sería un mecanismo adecuado para que miles de cartageneros puedan transportarse de un lugar a otro de forma eficaz y oportuna, teniendo como resultado mayor movilidad, competitividad y desarrollo en la ciudad.

Esta fase del proyecto de transporte acuático en el Transcaribe incluyó en su momento el Conpes 3516 del año 2008, donde se entendía que este modo de transporte era parte integral del sistema de transporte masivo de la ciudad, por lo que una misma tarifa básica en este sistema de transporte comprendía los modos de transporte terrestre y acuático.

Sin embargo, el caso de la ciudad de Cartagena, como también puede presentarse en otras ciudades, las cuales puedan aprovechar el modo de transporte acuático, nos evidencia que, a pesar de cumplir con requisitos de planeación y de factibilidad financiera, no se están desarrollando dentro de los sistemas de transporte masivos y/o colectivos, debido a que las normas legales vigentes impiden la gestión de muelles o estaciones de pasajeros, puesto a que la Ley actual obligaría a crear o convertirse en sociedades de carácter portuaria para cumplir esta finalidad y objeto.

El POT y el sistema de transporte acuático

El Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, adoptado mediante Decreto 0977 de 2001, estableció con respecto al transporte acuático los siguientes apartes en su cuerpo resolutivo:

*Artículo 100.* Programa de saneamiento ambiental del sistema de caños y lagos. Área de influencia, objetivos y componentes. *El programa estructurante así denominado comprende todo*

*el sistema de caños y lagos del distrito: Juan de Angola, Marbella, Laguna del Cabrero, Laguna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto y Ciénaga de las Quintas, Caño de Zapatero.*

**OBJETIVO.** *Son objetivos fundamentales de este programa, entre otros, los siguientes:*

- *Procurar el saneamiento de las aguas y de las orillas que componen el sistema para su plena incorporación al espacio público de la ciudad, para usos recreativos y de investigación científica.*
- *Aprovechar las condiciones favorables que tienen las áreas objeto de esta actuación para el adelanto de acciones tendientes a la protección y manejo de la vegetación marina existente en ellas, en coordinación con las autoridades ambientales competentes.*
- *Posibilitar la existencia de un eje ambiental que conecte adecuadamente los ámbitos de la Ciénaga de la Virgen y de la Bahía de Cartagena mediante un sistema de transporte acuático que tendrá especial valor para la industria turística del distrito.*
- *Incentivar el manejo de drenajes pluviales para consolidar un sistema hídrico maestro del suelo urbano del distrito.*
- *Adelantar el saneamiento de las aguas que hacen parte del sistema y definir el manejo adecuado de sus orillas, con el fin de incorporarlas plenamente al espacio público de la ciudad, para usos recreativos, didácticos e investigativos.*

**Artículo 111.** *El sistema vial. Se demarca y se señala el sistema vial automotor, peatonal y las ciclovías, así como el sistema de transporte acuático. Esta zonificación puede entenderse enmarcada dentro de las políticas de largo plazo por tratarse del sistema vial, como sistema estructurante del ordenamiento del territorio.*

**Artículo 156.** *El sistema de cuerpos de agua. Conforman el sistema de cuerpos de agua de la ciudad con potencialidad para su utilización como medio de transporte público de pasajeros, la bahía de Cartagena, la Ciénaga de la Virgen y la red de canales, caños y lagunas de la ciudad.*

**Artículo 275.** *De los usos y de las áreas de actividad portuaria localizadas el suelo de expansión. En el área de expansión está permitido el uso portuario 1, en razón de la habilitación de la Ciénaga de la Virgen como un parque distrital y de la inclusión del transporte acuático como parte del sistema integral de transporte, en este Plan de Ordenamiento Territorial.*

Por lo tanto, esta iniciativa legislativa tiene como objeto responder ante este problema de regulación existente en nuestro ordenamiento jurídico en relación con el transporte acuático. En consecuencia, este proyecto de ley busca la creación de muelles especiales de pasajeros para

permitir la modalidad de transporte acuático, por mar o por río, dentro de los diferentes sistemas masivos de transporte público en todas las ciudades del país que puedan planear y ejecutar este tipo de proyectos de movilidad, con el fin de generar un mayor beneficio al interés general en términos sociales y económicos.

### **3. LA ACTIVIDAD PORTUARIA Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE**

Dentro del ordenamiento jurídico de Colombia, la Ley 105 de 1993, que establece el marco normativo del sector y el sistema de nacional de transporte, prevé los principios del transporte público desde la perspectiva de que el sistema “*es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios*”. De igual forma, esta misma ley otorga el carácter de servicio público al transporte bajo la regulación y vigilancia del Estado y promueve el transporte intermodal en cabeza de las autoridades competentes.

Así mismo, la Ley 336 de 1996, la cual adopta el Estatuto Nacional del Transporte, establece como esencial el servicio público del transporte, por lo cual prevalece, debe prevalecer, el interés general sobre el particular, garantizando la prestación del servicio y la protección a los usuarios. Bajo este ámbito, esta misma ley unifica los principios y criterios para reglamentar el transporte público marítimo y fluvial, entre otros.

Sobre esta materia, el Estatuto Nacional de Transporte describe el transporte marítimo (artículo 70) de la siguiente forma: “*El modo de transporte marítimo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose por las normas que regulan su operación, y en lo no contemplado en ellas se aplicarán las de la presente ley*”. Esta norma hace referencia al Decreto Ley 2324 de 1984, el cual reorganiza la Dimar, desarrolla la regulación de las actividades marítimas, reconoce el transporte multimodal, entre otras normas de carácter administrativo.

De igual forma, el Estatuto en su artículo 74 determina que “*el modo de transporte fluvial, además de ser un modo de servicio público esencial, se regula por las normas estipuladas en esta ley y las normas especiales sobre la materia*”. A la referencia expresa que se hace es a la Ley 1242 de 2008 o Código de Navegación, el cual tiene como objeto “*proteger la vida y el bienestar de todos los usuarios del modo fluvial*” fomentando el uso de esta modalidad de transporte.

Esta ley en particular contempla una serie de definiciones (artículo 4º), dentro de las cuales define el concepto de muelle, que es de gran relevancia para este proyecto de ley, de la siguiente forma: *Construcción en el puerto o en las riberas de las vías fluviales, donde atracan las embarcaciones*



para efectuar el embarque o desembarque de personas, animales o cosas”.

Pese a la amplia normatividad de orden público que existe en materia del transporte marítimo y fluvial, el legislador les ha sumado la carga a estos modos de transporte, la actividad portuaria. Es así como la Ley 01 de 1991, que expide el Estatuto de Puertos Marítimos, se convierte en el obligado referente jurídico para el desarrollo del mar y ríos del país.

En este estado de aplicación legal, cualquier actividad –sea privada o pública– que se desarrolle en el mar adyacente a las costas colombianas, o en los ríos y lagunas navegables dentro del territorio nacional, inexorablemente ha de estar vinculada o sujeta a las actividades portuarias, con excepción de algunas actividades de carácter turístico.

Adicional a lo anterior, es necesario tener en cuenta que para el caso de la Ley 86 de 1889, modificada por la Ley 310 de 1996, se crean los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo y/o colectivo dentro de un ámbito territorial urbano, suburbano y municipal, permitiendo la interconexión directa o indirecta, principalmente por el modo de transporte terrestre, sin perjuicio de ser complementado por un transporte multimodal.

Ahora bien, al ser los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo un desarrollo integral a la prestación del servicio público de transporte, tienen amplio margen de expansión frente al uso modal terrestre y férreo de transporte. Sin embargo, a la hora de ampliar su cobertura mediante la implementación de un componente de transporte acuático, como el caso de Transcribe, encuentran los concesionarios del servicio público de transporte –quienes tienen una actividad completamente diferente a las consideradas como portuarias– una barrera legal para este fin, pues las leyes, por vía de su aplicación armónica e integral, exigen cumplir ciertos requisitos, como constituirse en sociedades portuarias, para complementar el acceso a los usuarios de los sistemas masivos y/o colectivo de transporte público mediante el diseño, construcción y administración de los muelles.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad generar un marco legal que permita la habilitación de la expansión de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo y/o colectivo mediante el uso de modos de transporte marítimo y fluvial, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso este proyecto de ley.

#### 4. Contenido normativo

El artículo 1º del proyecto de ley establece que el objeto de esta iniciativa es articular los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo con el uso complementario de modos de transporte de

carácter marítimo o fluvial, acorde a lo establecido en los artículos 70 y 74 de la Ley 336 de 1996, 2º de la Ley 86 de 1989 y 1º de la Ley 310 de 1996.

El segundo artículo, consciente de que en la legislación actual no se encuentra una figura jurídica que permita muelles marítimos o fluviales integrados al servicio público urbano de transporte masivo, define los siguientes conceptos:

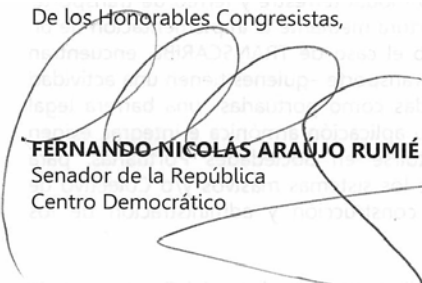
*Muelle marítimo especial de pasajeros.* Es aquella construcción realizada, de manera permanente e integrada a un sistema de servicio público urbano de transporte masivo, en la orilla del mar, sobre una playa o sobre las zonas de bajamar, o sobre las adyacentes a aquella o estas, que sirve para facilitar el embarque o desembarque, mediato o inmediato, de los pasajeros de una nave que hace parte de la flota del sistema de transporte masivo correspondiente.

*Muelle fluvial especial de pasajeros.* Es aquella construcción realizada, de manera permanente e integrada a un sistema de servicio público urbano de transporte masivo y/o colectivo, en la orilla de una vía fluvial, sobre su ribera, o sobre las adyacentes a aquella, que sirve para facilitar el embarque o desembarque, mediato o inmediato, de los pasajeros de una nave que hace parte de la flota del sistema de transporte masivo y/o colectivo correspondiente.

Por último, el artículo 3º señala que el Régimen Aplicable son aquellas personas jurídicas que son operadoras de los Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo y/o Colectivo acorde a la ley, están habilitados para gestionar, implementar, diseñar, construir, habilitar, y/o administrar muelles marítimos especiales de pasajeros y muelles fluviales especiales de pasajeros, previa autorización de la Autoridad Competente, sin ningún requisito adicional exigido por la ley.

De los Honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

  
**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Senador de la República  
Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de julio del año 2018, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 16, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Fernando Nicolás Araújo*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 16 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establece el uso de los muelles especiales integrados a los sistemas de transporte masivo y/o colectivo y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Fernando Nicolás Araújo Rumié*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2018**  
**SENADO**

*por medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a garantizar de forma ágil la aplicación de los recursos de la inversión pública y privada en materia de infraestructura ambiental, sanitaria y vial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la erradicación de situaciones de extrema pobreza y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente para el año 2033.

**Artículo 2°. Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años.** Créese el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 Años, en adelante el “Fondo”, como un patrimonio autónomo de carácter fiduciario excepcional y temporal, sin personería jurídica, sin estructura administrativa, con domicilio en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administrado por su Junta Directiva.

**Artículo 3°. Objeto del Fondo.** El Fondo tendrá por objeto la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente para el año 2033 a través del financiamiento de los planes, programas y proyectos contemplados en la Ley 1784 de 2016 y los que se definan en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (PDSC-2033).

**Artículo 4°. Régimen de contratación.** El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

**Artículo 5°. Duración del Fondo.** El Fondo tendrá una duración desde el día en que se promulgue la presente ley hasta el día treinta y uno (31) del mes de diciembre del año 2033. Cumplido este Plazo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por solicitud de la junta Directiva, podrá prorrogarlo hasta por el máximo dos vigencias fiscales continuas o liquidarlo en cualquier tiempo.

**Parágrafo.** En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo, y el presidente del Fondo será el Gerente Liquidador. La Contraloría General de la Nación dará concepto previo a los trabajos de liquidación adelantados, los cuales deberán ser aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para liquidarla, los recursos apropiados en activos y pasivos ingresarán como cuentas del extinto establecimiento a la hacienda distrital de Cartagena de Indias.

**Artículo 6°. Recursos del Fondo.** El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:

- a) Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación o recursos de crédito;
- b) Los recursos que el Distrito de Cartagena de Indias disponga en sus Planes de Desarrollo para el objeto de la presente ley;
- c) Los recursos que la Gobernación de Bolívar disponga en sus Planes de Desarrollo para el objeto de la presente ley;
- d) Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales



de crédito, entidades de fomento y gobierno extranjero, que puedan llegar a celebrar la nación y el Distrito con destino al patrimonio autónomo;

- e) Las donaciones que reciba el Fondo, tanto de origen nacional como internacional, con el propósito de desarrollar su objeto;
- f) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo;
- g) Los superavit presupuestales y excedentes de liquidez del Distrito Cartagena de Indias que existan al final de cada año fiscal;
- h) Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional podrá con cargo a los recursos de este fondo, celebrar convenios con gobiernos extranjeros, cuyo objeto esté relacionado para el cumplimiento de los programas y proyectos de esta ley, previa aprobación de la junta directiva del Fondo.

**Parágrafo 2°.** Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el fondo a que se refiere el presente artículo.

**Parágrafo 3°.** El mecanismo de pago de obras por impuestos o regalías aplicará en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo autorice.

**Parágrafo 4°.** Los recursos que apropia la Junta Directiva para su funcionamiento interno son recursos públicos que pertenecen a las cuentas presupuestales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 7°.** Órganos del Fondo. El Fondo para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:

1. La Junta Directiva.
2. Comité Ejecutivo.
3. Presidente Ejecutivo.
4. Secretario del Comité ejecutivo del Fondo.

La Junta Directiva del Fondo es el órgano de dirección fiduciaria del Fondo, sin personalidad jurídica pero sus integrantes, mantienen el mismo régimen de responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal que existe para los servidores públicos y en lo que les corresponda con el cumplimiento del objeto de la presente ley.

La Junta Directiva del Fondo aprueba el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (PDSC 2033) de manera que articula de forma armónica los Planes de Desarrollo Distrital y Nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial y el ejercicio constitucional del derecho de propiedad en Cartagena de Indias para sus habitantes.

La Junta Directiva del Fondo 500 años estará integrada por:

1. Cinco (5) delegados de la Presidencia de la República.
2. El Gobernador del departamento de Bolívar, o quien este designe.
3. Dos delegados del Alcalde Distrital de Cartagena de Indias.
4. Tres (3) representantes de la sociedad civil organizada.

Los integrantes de la Junta Directiva serán acreditados ante el Ministro de Hacienda y Crédito Público o ante el funcionario encargado por el mismo Ministro, y por el respectivo superior jerárquico u órgano que lo haya designado para integrar la Junta.

La Junta Directiva del Fondo se reunirá dos veces cada año, y en alguna de ellas deberá aprobar el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (PDSC 2033). Aprobar las acciones del Comité Directivo del Fondo, la designación de vacantes en el Comité Directivo, Secretario, los tres integrantes del Comité Directivo, la aprobación de cuentas y los demás asuntos que señala la presente ley o los decretos que la reglamenten.

El Comité Ejecutivo podrá convocar a reuniones de la Junta Directiva del Fondo de manera extraordinaria cuando deba modificar alguno de los aspectos especiales que hayan sido aprobados por la Junta y en el mejor cumplimiento de sus funciones.

El Comité Ejecutivo hace cumplir el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (PDSC 2033).

El Comité Ejecutivo estará integrado por el Presidente, Director Ejecutivo, el Secretario y (3) tres integrantes de la misma Junta, designados para periodos de 3 años sin derecho a reelección, y quienes son: el delegado de las organizaciones de acción comunal en Cartagena de Indias, el delegado de las organizaciones cívicas y el delegado de la Cámara de Comercio de Cartagena de Indias.

El Secretario del Comité ejecutivo del Fondo, es elegido por la misma Junta según propuesta de una terna de candidatos al cargo que el Presidente de la Junta del Fondo presente. El Secretario del Comité Ejecutivo tiene voz pero no voto en las deliberaciones tanto del Comité como de la Junta.

**Parágrafo 1°.** La Presidencia del Fondo será desempeñada por un funcionario designado por el Presidente de la República. La Dirección Ejecutiva será desempeñada por el designado por la Junta Directiva. Presidente y Director Ejecutivo del Fondo serán seleccionados por concurso de méritos desde cada una de las entidades de origen y para desempeñarse en periodos de cinco (5) años, pero que podrían ser redesignados por los respectivos Ministros para los periodos sucesivos.

**Parágrafo 2°.** Los únicos cargos que tendrán remuneración salarial serán los de presidente,

director ejecutivo del fondo, Secretario y el personal de la Secretaría del Fondo. El personal de la Secretaría del Fondo será de perfil auxiliar profesional y no podrá llegar a superar el número de 5 funcionarios.

El Gobierno nacional reglamentará las materias que correspondan a la vinculación, régimen laboral, vacancias temporales y absolutas comprendidas en la función pública tanto del Presidente como del Director Ejecutivo del Fondo.

**Parágrafo 3°.** Ni el Comité ejecutivo ni la Junta podrán contratar por autorización del Ministerio de Hacienda o por medio de las autoridades distritales servicios que no sean los de suministro de materiales, mantenimiento y funcionamiento locativo para el cumplimiento de sus funciones dentro del territorio del Distrito de Cartagena de Indias.

**Parágrafo Transitorio.** El proceso de elección de la Junta se tramitará antes de transcurridos los seis (6) meses de entrada en vigencia la presente ley. Simultáneamente el Gobierno nacional convocará a las instituciones de donde provienen los integrantes de la Junta del Fondo para que aporten sus designaciones. Integrada la Junta, el Presidente de la Junta la instalará.

**Artículo 8°.** *Funciones de la Junta Directiva del Fondo.* La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

1. Aprobar el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo con vigencia hasta el año 2033 (PDSC 2033). Podrá introducir modificaciones parciales al mismo PDSC 2033.
2. Designar, de forma provisional, las vacantes del Comité Directivo del Fondo y convocar a las personas y autoridades competentes para proveer las vacantes que deban integrarse tanto en el Comité Directivo como en la misma Junta.

La designación de forma provisional de las vacantes del Comité Directivo se hará a propuesta del Presidente del Fondo o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y entre aquellas personas que hagan parte de la misma Junta del Fondo.

3. Requerir a las autoridades distritales de Cartagena de Indias la presencia activa de las mismas en las deliberaciones de la Junta, Comité Directivo y comisiones de estudio del Fondo.
4. Resolver respecto a situaciones de impedimentos para la toma de decisiones que se requieran al interior del Comité Directivo, previo concepto sobre el caso específico y emitido por la Procuraduría General de la Nación.
5. Suplir al Comité Directivo en las decisiones donde se presenten impedimentos legales entre quienes integren al Comité Directivo.

6. Atender y dar cauce legal a las propuestas de cualquiera de sus integrantes en las reuniones y dentro del marco de la finalidad u objeto de la presente ley.
7. Ordenar apropiar los recursos para su funcionamiento administrativo interno, mediante la aprobación de su propio presupuesto, para que sean entregados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo.** Las deliberaciones de la Junta Directiva del Fondo se tendrán al menos con la mayoría simple del número completo de sus integrantes. Y las decisiones solo se podrán tomar con al menos la votación favorable de las 2/3 de quienes deliberen.

**Artículo 9°.** *Funciones del Comité Ejecutivo de la Junta.* Las funciones del Comité Ejecutivo serán desempeñadas personalmente en términos estrictos por sus integrantes y con el apoyo del personal de secretaría, y no podrán ser delegadas a otros órganos. Las funciones son:

1. Ejecutar las medidas contenidas en el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social equitativo de Cartagena de Indias (PDSC 2033).
2. Definir estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que realicen de forma simultánea la consolidación de los superávits presupuestales y excedentes de liquidez del Distrito de Cartagena de Indias para el empleo de estos recursos en la ejecución de los proyectos comprendidos en la Ley 1784.
3. Diseñar medidas de sostenibilidad fiscal para que sean aplicadas por las autoridades público-administrativas del Distrito de Cartagena de Indias en el marco de sus deberes constitucionales y en cumplimiento de sus deberes legales y funcionales.
4. Ajustar los planes de inversión y el presupuesto del Distrito de Cartagena según criterios de transparencia, eficiencia y sostenibilidad fiscal en las situaciones o rupturas que existan para lograr la fluidez de los recursos y que permitan la ejecución y terminación satisfactoria de obras o programas, y también en la medida en que pudieran llegar a ocasionar detrimentos patrimoniales al erario distrital, al del departamento de Bolívar y el Nacional.
5. Requerir a los funcionarios del orden ejecutivo y administrativo territorial y nacional informes económicos y financieros, para el cumplimiento de las funciones señaladas por la presente ley.
6. Propone a la Junta Directiva del Fondo las modificaciones parciales al PDSC 2033.



7. Diseña cronogramas de acción administrativa en materia de proyectos y programas contenidos en la ley PP. para ser cumplidos por las autoridades distritales y contratistas del Estado.
8. Ordena el inicio de procesos de contratación y la celebración de contratos o convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el plan de acción por la Junta Directiva y en las modificaciones parciales al mismo.
9. Funge como autoridad calificadora en los procesos y trámites de selección de contratistas de aquellos bienes, servicios y obras contenidos dentro del Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (PDSC 2033).
10. Ordena la apropiación de los recursos que conforman al Fondo.

**Parágrafo 1°.** Las sesiones de trabajo del Comité Ejecutivo se tendrán previa convocatoria y notificación personal a sus integrantes, y las decisiones se tomarán con regla de mayoría simple, y con quórum suficiente de reunión conformado por al menos tres (3) de sus integrantes con voto en la Junta Directiva, incluyendo siempre la presencia e intervención de quien sea el Secretario del Fondo, al Presidente o del Director Ejecutivo del Comité Ejecutivo y al menos otros dos (2) de los integrantes del mismo Comité.

**Parágrafo 2°.** Las decisiones de la Junta Directiva y del Comité Ejecutivo del Fondo en cuanto al ejercicio de sus funciones legales son de obligatorio cumplimiento por parte del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias y los demás funcionarios de su administración, y su incumplimiento acarreará sanciones disciplinarias y penales a quienes pudieran corresponder la responsabilidad por las conductas que contradigan o dilaten las decisiones de la Junta Directiva o del Comité Ejecutivo del Fondo.

**Artículo 10. Funciones del Presidente del Fondo.** El Presidente del Fondo es subordinado jerárquico del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y tiene las siguientes funciones:

1. Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias a los integrantes de la Junta Directiva del Fondo.
2. Proponer las acciones y medidas que la presente ley señala para el cumplimiento de las funciones del Comité Ejecutivo y la Junta Directiva.
3. Ordenar los desembolsos para cubrir los gastos de funcionamiento de la Junta Directiva del Fondo y el Comité Ejecutivo
4. Las demás que se reglamenten por la Junta Directiva del Fondo.

**Artículo 11. Funciones del Secretario del Comité Ejecutivo del Fondo.** El director ejecutivo del Fondo es subordinado jerárquico de la Junta Directiva del Fondo. Sus funciones son:

1. Elaborar y rendir informes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional y a las Contralorías General y Distrital.
2. Elaborar el presupuesto de funcionamiento interno del Fondo y de la Junta Directiva.
3. Diseñar y evaluar los desempeños del Secretario y el personal auxiliar profesional del Fondo.
4. Encomendar estudios y seguimientos para proponer soluciones a cada uno de los requerimientos u observaciones específicas que los integrantes de la Junta manifiesten.
5. Hacer cumplir las decisiones de la Junta Directiva y del Comité Ejecutivo en el marco de sus funciones legales.
6. Las demás que se reglamenten por la Junta Directiva del Fondo.

**Artículo 12. Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (PDSC 2033).** El PDSC 2033 contendrá al menos:

1. Cronogramas de acción a las autoridades distritales para la implementación de planes y programas en cumplimiento de la Ley 1784 del 2017, acompañados de acciones concretas en materia de apropiación de recursos y contractuales.
2. Criterios de evaluación y seguimiento periódico al estado de avances de los proyectos y programas que dan cumplimiento a la Ley 1784 del 2017.
3. Medidas financieras para que la inversión pública y privada mejore la infraestructura y la conservación ambiental del Distrito, la erradicación de situaciones de extrema pobreza y la conservación de los recursos naturales medio ambientales para el año 2033.
4. Medidas administrativas que permitan armonizar los elementos que componen los Planes de Desarrollo Distrital y Nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial y ejercicio constitucional del derecho de propiedad privada en Cartagena de Indias para sus habitantes. Las medidas administrativas, que en este sentido determine el Plan de Acción, suplen aquellas eventuales divergencias que puedan percibirse desde los distintos planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial.
5. Otras medidas especiales que podrán estar en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equita-

tivo (PDSC 2033) o introducirse a través de modificaciones parciales:

- Definición y rediseño de objetos contractuales en plantas administrativas y servicios temporales de las entidades adscritas o vinculadas y las empresas públicas del Distrito de Cartagena de Indias;
- Pautas para la renegociación de contratos que afecten las condiciones de liquidez, disponibilidad presupuestal para la aplicación de recursos;
- Criterios para la determinación de caducidad de los contratos, ampliación o su renegociación.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,  
  
**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIE**  
 Senador de la República  
 Centro Democrático  
 AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa parte reconociendo que un alto sector de la población de Cartagena se encuentra en unas condiciones sociales precarias y de inminente gravedad, por ello, este proyecto tiene como objeto buscar una respuesta institucional eficiente, oportuna, sostenible e integral para solventar estas problemáticas que consolidan una exclusión social en la ciudad de Cartagena, por medio de la creación de un fondo que financiará proyectos en el Distrito de la Heróica.

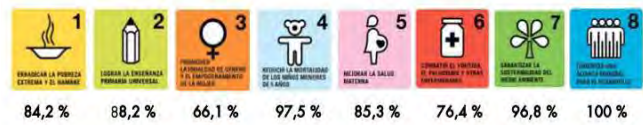
### 2. CARTAGENA LIBRE DE POBREZA EN EL AÑO 2033.

En el año 2000, un total de 189 países, entre ellos Colombia, adoptaron la Declaración del Milenio en la Asamblea General de Naciones Unidas, cuyo objetivo era cumplir los Objetivos de Desarrollo Milenio (ODM) para combatir los principales retos del desarrollo global y nacional en un plazo de quince (15) años, tales como: pobreza, salud (reducción de enfermedades, mortalidad infantil y reproducción sexual), igualdad de género, sostenibilidad ambiental, y fomentar un ambiente propicio para el desarrollo (ej. tecnologías).

Ahora bien, en junio de 2012 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se reconocieron los avances de los países en el cumplimiento de los objetivos ODM. El balance general de Colombia fue positivo, debido a que se alcanzó un promedio de cumplimiento de 86,8 % para los ocho objetivos establecidos en la Declaración del

Milenio (DNP, 2018), específicamente de la siguiente manera:

Figura 1. Porcentaje de avance en el cumplimiento de los ODM



Fuente: DNP (2017).

En dicha conferencia se reconoció la importancia de aplicar una nueva visión de desarrollo, la cual implicará la fijación de metas más ambiciosas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población a nivel mundial y nacional. Frente a esto, en septiembre de 2015, un total de 193 países adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual establece una visión transformadora del desarrollo, y por lo tanto, plantea retos importantes en términos institucionales y de política pública para su efectiva implementación (DNP, 2017)<sup>1</sup>. Para cumplir dicha agenda, se trazaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de erradicar la pobreza, promover la prosperidad en un mundo cambiante, lograr la transformación hacia sociedades sostenibles, y empoderar a las personas, asegurando su inclusión e igualdad.

En el caso de Colombia, se reconoce la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales que permitan cumplir esta agenda, por lo que es necesario establecer un arreglo institucional (en todos los niveles) que sea capaz de desarrollar y cuantificar los avances de las metas propuestas, y de alinear la agenda 2030 con los instrumentos de la política a nivel territorial (DNP, 2018).

En consecuencia, para el cumplimiento de la agenda 2030, el Gobierno nacional incluyó los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, “Todos por un nuevo país” y expidió el Conpes 3918 de 2018, el cual reconoció la importancia de una estrategia territorial para lograr este cometido, debido a que a pesar de que los ODS corresponden a objetivos globales, su logro depende de la habilidad de volverlos realidad en las ciudades, regiones y municipios (DNP, 2018). Por ende, dicho documento establece que es pertinente que las entidades territoriales y el Gobierno nacional, involucren los ODS en sus instrumentos de planeación y presupuestos.

Por esta razón, el Plan de Desarrollo de Cartagena (2016-2019) del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, reconoce que el Gobierno nacional y sus entidades territoriales deben asumir los ODS como un mecanismo para enfrentar las inequidades y las brechas de pobreza y desigualdad existentes en la ciudad de Cartagena (Alcaldía de Cartagena, 2016). Por lo tanto, esto exige un

<sup>1</sup> Para cumplir con la agenda 2030, se fijaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales se ilustran en detalle en el Conpes 3918 de 2018.



esfuerzo institucional conjunto entre la nación y el territorio para asegurar acciones en materia institucional, de planeación y presupuestales que permitan avanzar en el cumplimiento de la agenda 2030.

Bajo este contexto, a continuación se presenta un diagnóstico de los distintos indicadores sociales, económicos y ambientales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, en especial, aquellas variables de ingreso, desigualdad, vivienda, servicios públicos, educación, salud y empleo, que evidencian la urgencia inminente de diseñar y ejecutar una intervención integral que permita superar la pobreza extrema en el 2033, como respuesta a los 500 años de historia desde la fundación por Pedro de Heredia de la ciudad Cartagena (Banco de la República, 2017).

A partir de este diagnóstico, teniendo en cuenta el Plan Plurianual de Inversiones 2014-2018, el Plan de Desarrollo de Cartagena, el Plan 4C, el documento del Banco de la República denominado “Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033”, la Ley 1784 de 2014, así como otros documentos de planeación, se identificarán ciertos programas y proyectos prioritarios para que Cartagena se consolide como un territorio próspero, competitivo y generador de oportunidades en el total de su población.

Para lograr esto, a sabiendas de que el cumplimiento de los objetivos ODS requiere un arreglo institucional territorial, el proyecto de ley busca que se elabore un “Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo” (en adelante “Plan de Sostenibilidad y Desarrollo”), el cual fije la hoja de ruta en el corto, mediano y largo plazo de los planes, programas, proyectos e inversiones necesarios para cumplir el objetivo de este proyecto de ley. Así mismo, establece la necesidad de crear un Fondo denominado “Sustentabilidad Pro Cartagena 500 años”, para que se cuente con la institucionalidad y recursos disponibles para materializar los programas y proyectos previstos por el respectivo Plan.

### 3. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DE CARTAGENA

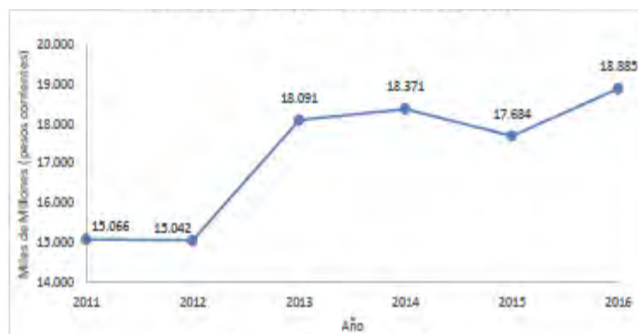
#### a. **Cartagena: Crecimiento económico**

Cartagena es la ciudad capital del departamento de Bolívar. Esta se encuentra ubicada en el norte de la región Atlántica, en el mar caribe. Es un territorio compuesto de islas, penínsulas, y cuerpos interiores de agua, que conforman un área insular y un área continental. Tiene una extensión de 609 km<sup>2</sup>m y cuenta con 1.013.375 habitantes (DANE, 2016), de los cuales el 96% reside en áreas urbanas y el 4% en rural, y el 69% de sus habitantes se encuentran ubicados en estrato 1 y 2 (DANE, 2016).

En materia económica, la ciudad de Cartagena luego de estar dos años sin aumentar el índice de

valor agregado<sup>2</sup> (2011-2012), presentó un aumento del 25% entre el año 2011 y 2016 en esta variable, al pasar de COP \$15,066 (miles de millones) a COP \$18,885 (miles de millones), lo que representó el 70% del departamento de Bolívar: ver *Gráfico 1. Cartagena: VAR (2011-2016)*. Esto evidencia que dicha ciudad experimentó una transformación productiva de su economía.

**Gráfico 1. Cartagena: VAR (2011-2016)**



Fuente: TerriData (DNP)

Ahora bien, para tener una comparación con el resto de las ciudades de Colombia con los datos disponibles, en el año 2015 este mismo indicador representó \$17.684 (miles de millones de pesos) para Cartagena, siendo la quinta ciudad más importante del país, por detrás de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Incluso, en relación con el Valor Agregado (VA) per cápita, Cartagena ocupó el cuarto puesto en las 13 ciudades principales para ese mismo año.

Este impulso económico se ha dado principalmente por el dinamismo de los sectores de industria, con la entrada de Reficar, que representa alrededor de 5,8% del PIB industrial nacional (ANIF, 2016), el turismo, el cual creció con una tasa de 13% entre 2011 a 2014, mientras la media nacional fue de tan solo 5,8 y el portuario, dado que el puerto de Cartagena fue el que más volumen de carga movilizó en el año 2015 (Banco de la República, 2016).

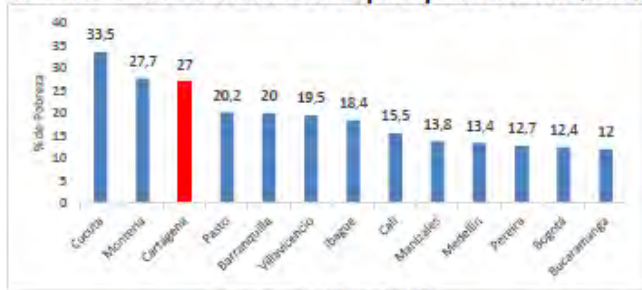
No obstante, este dinamismo en el crecimiento de la economía no ha generado un mayor bienestar de manera proporcional en toda su población. Por el contrario, como lo demuestra el estudio del Banco de la República, “*La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena*” (2016), Cartagena ocupa el primer lugar entre las trece principales ciudades en materia de exclusión social, que es un concepto que comprende la inhabilidad que tiene una persona o un grupo para participar en las actividades económicas y sociales básicas de la vida (Chakravarty & D’Ambrosio, 2006). Por esto, es importante ilustrar los principales aspectos sociales en los cuales se requiere una respuesta integral para superar la exclusión social y pobreza.

<sup>2</sup> Valor agregado: es el mayor valor creado en el proceso de producción por efecto de la combinación de factores. Se obtiene como diferencia entre el valor de la producción bruta y los consumos intermedios empleados. Glosario de cuentas nacionales anuales del DANE.

**b. Pobreza y desigualdad**

A pesar de que en la ciudad de Cartagena se ha reducido la pobreza monetaria<sup>3</sup> de 34% en el año 2010 a 27%<sup>4</sup> en el año 2017, es decir siete (7) puntos porcentuales, se debe mencionar que todavía se observa un alto índice de pobreza en comparación con la media nacional (26%) y el promedio de las 13 ciudades principales (15,7), siendo la tercera con mayor pobreza, detrás de Cúcuta y Montería (Gráfico 2. Pobreza monetaria en 13 principales ciudades (2017)).

Gráfico 2. Pobreza Monetaria en 13 principales ciudades (2017).



Fuente: TerriData (DNP)

Además, analizando las cinco (5) ciudades que mayor valor agregado generan en su economía, se observa que Cartagena es la que tiene mayor brecha entre este indicador y la pobreza monetaria (Gráfico 3. Participación del Va y pobreza).

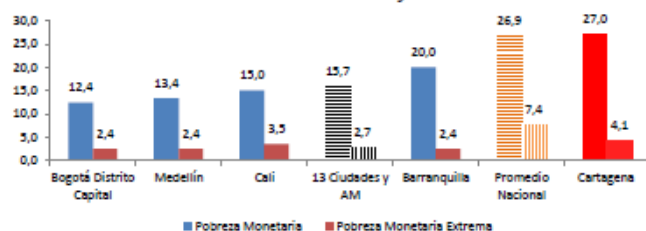
Gráfico 3. Participación del VA y Pobreza



Fuente: TerriData (DNP)

En aspectos de pobreza extrema se tuvo una reducción de 6,20% a 4,10% entre 2010 y 2017<sup>5</sup>. No obstante, dicha ciudad se encuentra por debajo del promedio de las 13 principales ciudades (2,75%), y ocupa el segundo lugar con mayor porcentaje en este indicador, esta vez únicamente superado por Cúcuta (Gráfico 4. Pobreza monetaria y extrema (2017)).

Gráfico 4. Pobreza Monetaria y Extrema (2017)



Fuente: TerriData (DNP)

Ahora bien, es importante precisar que “la pobreza y la pobreza extrema son fenómenos multidimensionales que no se pueden superar con políticas en un solo sector, sino que se deben involucrar diferentes aspectos de la vida de las personas en esa situación” (Banco de la República, 2017). Por ende, se procede a analizar otras variables que son indispensables para dimensionar y combatir de forma adecuada e integral la pobreza en Cartagena.

**c. Zonas de riesgo y vulnerabilidad**

Antes de entrar a estudiar cada uno de los indicadores asociados a la lucha contra la pobreza, es obligatorio reconocer que la ciudad de Cartagena tiene distintos factores de crecimiento demográfico, ambientales y de violencia que agudizan los problemas sociales en ciertas zonas específicas de la ciudad. Por lo tanto, estas zonas requieren de medidas prioritarias y urgentes por parte del Gobierno nacional y territorial, en aras de cerrar estas brechas y lograr cesar la marginalidad económica, social e institucional que afecta a estos sectores de la población.

Varios estudios han reconocido que el crecimiento de la población urbana en los últimos años, el desplazamiento, la migración<sup>6</sup> y la falta de controles institucionales en estos frentes, ha conllevado a un desbordado crecimiento de asentamientos informales en Cartagena, los cuales se construyen con viviendas inadecuadas (ilegales, materiales precarios, con hacinamiento, etc). Esto, con el agravante de que estas familias se ubican en: i) zonas en las cuales no se garantizan los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, salud, educación, electricidad, o vías, y ii) en entornos con altos índices de inseguridad y violencia (Banco de la República, 2017). Un ejemplo, de esta situación son los barrios de Nelson Mandela y el Pozón, en los cuales habita alrededor del 10% de la población cartagenera.

Aunado a lo anterior, el asentamiento de estas poblaciones vulnerables se está dando en zonas “de alto riesgo ambiental como en rellenos en terrenos de inundación de la Ciénaga de la Virgen, predios con riesgo de deslizamiento en las faldas de la Popa y la Loma de Albornoz” (Banco de la República, 2017). Incluso, el estudio del Banco de la República (2017) señaló que de acuerdo con datos del Sisbén, el 75% de la población en condición de miseria en Cartagena, bajo el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, residen en zonas con riesgo de inundación o deslizamiento, tales como en los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, Loma de Albornoz y las faldas de la Popa.

Adicionalmente, se tienen dificultades para atender de forma adecuada y eficaz esta problemática, debido a que no se tiene la información completa

<sup>3</sup> La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta alimentaria que garantiza las necesidades básicas calóricas, el cual es de \$250.620.

<sup>4</sup> En el 2015 era de 26,2%.

<sup>5</sup> La línea de pobreza extrema se mide por debajo de \$116.330.

<sup>6</sup> De acuerdo con cifras oficiales del informe Migración desde Venezuela del Banco de la República, 8.400 personas mayores de 10 años han inmigrado a Cartagena entre 2014 y 2016 (Banco de la República, 2017).



en el Plan de Ordenamiento Territorial que permita conocer con claridad y de manera georreferencial las zonas de riesgo no mitigable.

Por consiguiente, esta situación requiere de medidas urgentes y prioritarias con la finalidad de, en un inicio, diagnosticar la población vulnerable en zonas de riesgo no mitigable, la cual se estima en 5.061 familias (Banco de la República, 2017), para luego desarrollar un programa de reubicación de las familias afectadas en viviendas de interés prioritario, que tienen un valor de mercado de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLM) en la actualidad. Esta política, sin dejar a un lado aquellas 126.846 personas que viven en viviendas inadecuadas, las cuales representan el 12,5% de la población de esta ciudad, y pueden ser objeto de programas de kits de mejoramiento de vivienda, que tienen un valor de 12 SMLM (Banco de la República, 2017).

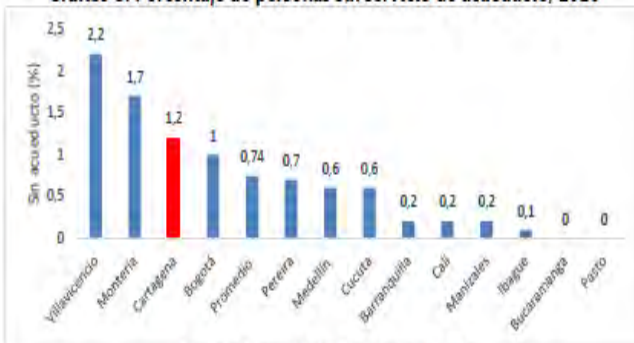
Por lo tanto, este proyecto de ley, reconociendo que un alto sector de la población de Cartagena se encuentra en unas condiciones sociales precarias y de inminente gravedad, busca por medio de la creación de un fondo una respuesta institucional eficiente, oportuna, sostenible e integral para solventar estas problemáticas que consolidan una exclusión social en la ciudad de Cartagena.

**d. Servicios públicos (acueducto, y alcantarillado)**

Los servicios públicos aseguran que los individuos tengan las condiciones materiales mínimas para desarrollar su vida digna. Teniendo en cuenta los indicadores sobre estos aspectos, es evidente que Cartagena se encuentra rezagada en la presentación de estos servicios.

De acuerdo con la base de datos del Sisbén se estima que el 7,9%, es decir, 79.939 personas viven sin acueducto en Cartagena (Banco de la República, 2017). Sin embargo, para hacer un análisis comparativo según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el tercer trimestre de 2016, Cartagena fue la tercera ciudad de las trece principales con el mayor índice de personas sin acceso al servicio de acueducto detrás de Villavicencio y Montería (*Gráfico 5. Porcentaje de personas sin servicio de acueducto, 2016*). Las zonas que mayor tienen déficit de agua potable son los barrios alrededor de la Ciénaga de la Virgen, faldas de la Popa y Loma de Albornoz, que se caracterizan por ser asentamientos ilegales (Banco de la República, 2017).

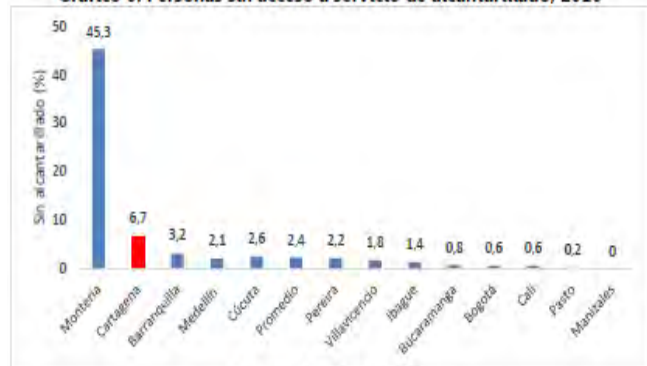
Gráfico 5. Porcentaje de personas sin servicio de acueducto, 2016



Fuente: Banco de la República (2017)

Además, se tiene un 6,7% de la población de Cartagena sin acceso al servicio de alcantarillado, menor al promedio de las trece principales ciudades (2,4%), estando por detrás de Montería (*Gráfico 6. Personas sin acceso a servicio de alcantarillado, 2016*). Sobre este índice, es pertinente ilustrar que en Cartagena hay 152.389 personas sin acceso al servicio de alcantarillado, de los cuales 57.365 pertenecen a la zona rural e insular de acuerdo con el Sisbén (Banco de la República, 2017). Las poblaciones más afectadas, de nuevo, son los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen y la Loma de Albornoz, tales como Pozón o Nelson Mandela.

Gráfico 6. Personas sin acceso a servicio de alcantarillado, 2016



Fuente: TerriData (DNP)

En relación con los proyectos y programas para atender el rezagado en servicios públicos de la ciudad, de acuerdo con el Informe de Reporte de Sostenibilidad de Aguas de Cartagena (2017), el Plan Maestro de Acueducto ya tiene recursos aprobados por \$250.000 millones para crear una nueva planta de tratamiento que tratará 207.000 m<sup>3</sup>, para garantizar el suministro de agua para los próximos 25 años. Sin embargo, según el Banco de la República (2017) este monto no considera explícitamente la falta de cobertura de los barrios subnormales, por lo que se necesitan proyectos para atender esta población. Adicionalmente, se requiere construir y ampliar la red de alcantarillado para atender a más de 152.389 personas que no gozan de este servicio.

**e. Educación**

La educación es un factor determinante para el desarrollo económico y es de los componentes determinantes en el índice de desarrollo humano (Sen, 2000). Esto en fundamento a que la educación es un factor clave para que los individuos adquieran las herramientas para vincularse en el mercado laboral y aumentar sus ingresos (OCDE, 2004). Por ende, una de las variables asociada con los altos índices de pobreza en la ciudad de Cartagena es el bajo nivel educativo de su población (Banco de la República, 2016).

Alrededor de una de cada tres personas con edad para estudiar no asiste a clases en la ciudad de Cartagena según la información del Sisbén para

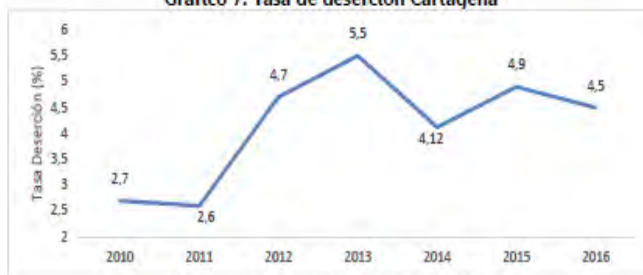
el año 2016 (Banco de la República, 2017). De esta cifra, el 70% se encuentra ubicado en la Ciénaga de la Virgen y la Loma de Albornoz, que suman cerca de 50.000 jóvenes y niños, de acuerdo con el Sisbén (Banco de la República, 2017). Por ejemplo, en Nelson Mandela, Pozón y Olaya Herrera se tenían 14,900 niños sin estudiar para el año 2016 (Banco de la República, 2017).

En relación con las instituciones educativas, de conformidad con el Informe de Cartagena Cómo Vamos (2017), de noventa y ocho (98) instituciones oficiales solo una alcanzó el nivel académico más alto en las Pruebas Saber 11, y el 81% de estas instituciones no supera el nivel C, que es uno de los más bajos.

Adicionalmente, a pesar de que la población de Cartagena se encuentra por encima del promedio de las 13 ciudades principales en relación con el índice de educación promedio de la población, es pertinente anotar que solo el 18,3% de los jefes de hogar tienen educación universitaria o posgrado (Banco de la República, 2017), cuando ciudades como Pasto tiene un 24,1% (más alta). Incluso, el indicador de años de educación promedio por barrios, arroja que el sector con menos educación se concentra en los barrios alrededor de la Ciénaga de la Virgen, faldas de la Popa, Nelson Mandela, el Bosque y Pasacaballos (Banco de la República, 2017).

Otro problema en la ciudad de Cartagena, es el aumento sustancial de la tasa de deserción. Entre 2010 al 2016 se dio un aumento del 66% en esta variable, al pasar de 2,7% en 2010 a 4,5% en 2016, teniendo su mayor pico en el 2013 con (5,5%). Además, preocupa que en el nivel de preescolar ha crecido de manera sostenida la deserción (2014 a 2016), cuando los otros niveles presentaron una disminución en esta cifra (Gráfico 7. Tasa de deserción Cartagena).

Gráfico 7. Tasa de deserción Cartagena

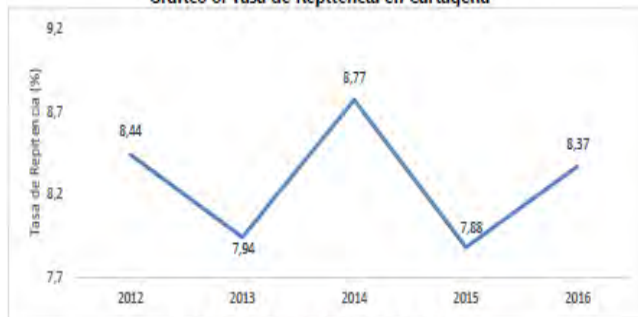


Fuente: Cartagena Cómo Vamos (2017)

Adicionalmente, de acuerdo con el Informe de Cartagena Cómo Vamos (2017), esta ciudad entre 2012 y 2016 no ha logrado reducir la tasa de repitencia, la cual para el último año mencionado se ubicó en 8,37% (Gráfico 8. Tasa de repitencia en Cartagena). Las instituciones oficiales han estado por encima del 9% en esta variable, cuando, por ejemplo, en Bogotá solo tienen un 5,5%. Por lo contrario, las instituciones privadas tienen una tasa

de repitencia inferior al 5% en Cartagena, lo que evidencia una brecha entre la educación pública y privada en esta ciudad.

Gráfico 8. Tasa de Repitencia en Cartagena



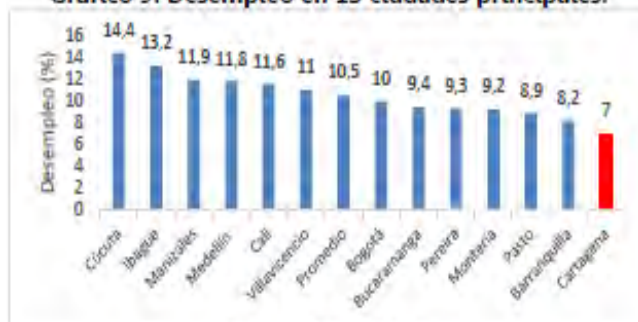
Fuente: Cartagena Cómo Vamos (2017)

Para atender de forma integral los desafíos del sector de educación en Cartagena, el Banco de la República (2017), recomienda la implementación de la jornada única en todos los colegios oficiales del distrito. La política de Jornada Única permite mejorar los índices de deserción, inasistencia escolar, garantizar alimentación, brindar espacios de deporte y cultura, así como reducir el embarazo adolescente y delincuencia, debido a que se tiene mayor presencia en términos de tiempo en la escuela (Banco de la República, 2017).

**f. Empleo & Informalidad**

Cartagena ha presentado un dinamismo positivo en su economía. Esto ha conllevado a que se tenga una reducción significativa en el índice de desempleo, siendo a mayo de 2018 la ciudad con menos desempleo del país.

Gráfico 9. Desempleo en 13 ciudades principales.

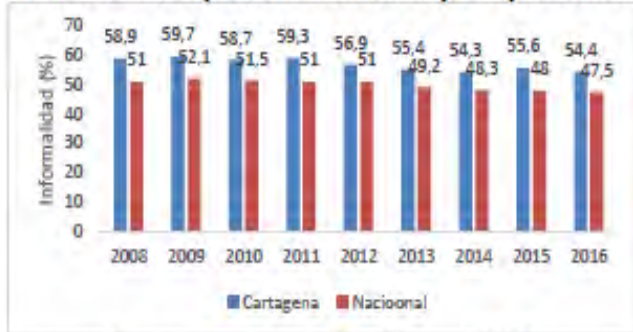


Fuente: GEIH (2018)

Sin embargo, esta situación no se ha reflejado en mejores condiciones laborales en Cartagena (Banco de la República, 2014), debido a que se presentan altos índices de informalidad por parte de la población ocupada. Históricamente la informalidad de dicha ciudad ha sido mayor al promedio Nacional (Gráfico 9. Desempleo en 13 ciudades principales). Por lo tanto, “en Cartagena hay empleo, porque la tasa de desocupados es baja, pero este empleo es de mala calidad, pues 55 de cada 100 ocupados son informales” (Banco de la República, 2017). Incluso, esto se explica por los bajos índices de promedio de educación de la población, que dificulta una inserción al empleo formal, y a los “fenómenos como el mototaxismo y las ventas callejeras representan una fuente de ingresos importante para familias en la ciudad” (Banco de la República, 2017).



**Gráfico 9. Desempleo en 13 ciudades principales., 2016**



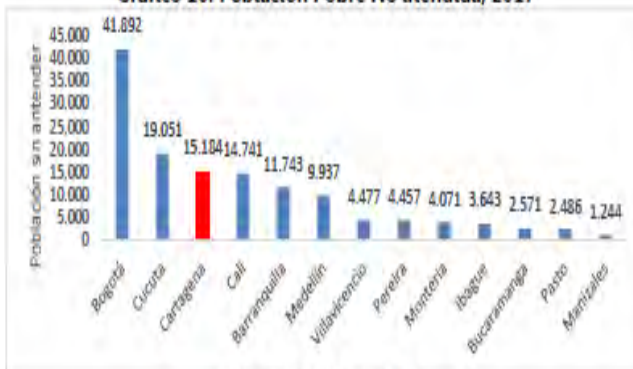
Fuente: Cartagena Cómo Vamos (2017)

A sabiendas de que el capital humano genera limitaciones para el ingreso y formalización en el mercado laboral (Banco de la República, 2017), es pertinente desarrollar programas de capacitación en carreras técnicas y tecnológicas podría mejorar los índices de capital humano local (Saavedra & Medina, 2012), lo que también tiene repercusiones positivas en la competitividad y productividad. Esto se puede desarrollar en conjunto con el Sena, el Centro de Emprendimiento Pedro Romero (Cemprende), que apoya a la población vulnerable en dos áreas: empleabilidad y emprendimiento (Cámara de Comercio de Cartagena, 2017), y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

**g. Salud**

A pesar de que desde 2014 se observa una disminución de la población pobre por asistir (Cartagena Cómo Vamos, 2017), Cartagena es la tercera ciudad con la población vulnerable más alta de las 13 ciudades principales en este indicador, por detrás de Bogotá y Cúcuta. Ahora bien, teniendo en cuenta la población total de cada ciudad, estaría ubicada de segunda solo atrás de Cúcuta.

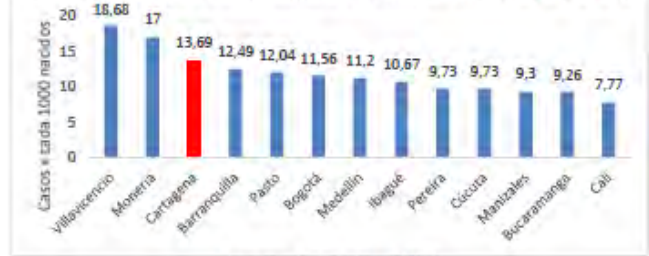
**Gráfico 10. Población Pobre No atendida, 2017**



Fuente: TerriData (DNP)

Aunado a lo anterior, en Cartagena se tienen 2,05 camas por cada 1.000 habitantes (Cartagena Cómo Vamos, 2016), por debajo de las 3 unidades que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además, dicha ciudad presenta un alto índice en la tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (por cada 1.000 nacidos vivos), debido a que es la tercera ciudad con mayor tasa dentro de las 13 ciudades principales.

**Gráfico 11. Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año**



Fuente: TerriData (DNP)

Una de las acciones prioritarias en materia de salud, es aumentar el nivel de camas para equiparar lo requerido por la Organización Mundial de la Salud.

**h. Otros aspectos**

En materia de vías se ha estimado que como mínimo el 6,7% de la población cartagenera vive en zonas con calles sin pavimento (Banco de la República, 2017). Adicionalmente, esta ciudad presenta un déficit de parques y zonas verdes de esparcimiento, teniendo como agravante que con el transcurso de los años han disminuido estas zonas (Cartagena Cómo Vamos, 2015). Incluso, no se tiene un esparcimiento adecuado de estas zonas, ya que se tiene una alta concentración de parques y zonas verdes en ciertos sectores, y en otros se presentan déficits (Banco de la República, 2017). Por lo tanto, es prioritario realizar inversiones para construir los kilómetros de vías requeridos, los cuales se estiman en 132 km/carril, y la construcción de 332.258 m<sup>2</sup> de parques y paseos peatonales en las localidades Industrial y de la Bahía y de la Virgen y Turística (Banco de la República, 2017).

Teniendo en cuenta los anteriores indicadores, es importante ilustrar lo mencionado por el Banco de la República (2017) acerca de que en 40 barrios de la ciudad de Cartagena, los cuales representan alrededor de 214.000 personas, se concentra “*el 75% de la población pobre, el 78% de la población en pobreza extrema, el 80% de la población sin acueducto, el 82% sin acceso a alcantarillado, el 70% de los niños y niñas en edad escolar que no asiste a clases*”, por lo que es evidente que en este sector de la población se tiene una situación humanitaria de grandes repercusiones y violación de derechos, que requieren de un arreglo institucional que permita una intervención integral.

**4. PROYECTOS Y RECURSOS NECESARIOS**

El documento del Banco de la República (2017), realiza un estimativo de los recursos necesarios de los proyectos y programas que se deben ejecutar para erradicar la pobreza extrema al año 2033 en la ciudad de Cartagena, haciendo la salvedad que es prioritario definir con mayor precisión cuáles son las zonas de riesgo de inundación, deslizamiento e invasión, por medio de una actualización del POT. En el siguiente cuadro se observan los costos estimados de las obras prioritarias para Cartagena<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Para mayor claridad de las obras, programas y proyectos remitirse al documento del Banco de la República.



(Tabla 1. Costos estimados de los proyectos prioritarios para Cartagena)<sup>8</sup>.

**Tabla 1. Costos estimados de los proyectos prioritarios para Cartagena**

Obras	Monto (miles de millones de pesos)	Monto (millones de dólares)*
Vivienda y manejo del Riesgo	284	95
Acueducto y Alcantarillado	483	161
Escuelas Jornada Única	312	104
Capacitación y vinculación laboral	360	120
Hospital, parque y vías	484	161
<b>Total</b>	<b>1923</b>	<b>641</b>

Nota: Tasa de Cambio COP\$3.000/USD\$.

Fuente: Banco de la República.

Más allá de estos programas y obras prioritarias, se deben tener en cuenta los proyectos previstos en el artículo 4° de la Ley 1784 de 2016, “por medio de la cual la nación se asocia a la Conmemoración del Bicentenario del Sitio de Cartagena de Indias – Ciudad Histórica y exalta la memoria de los cartageneros que resistieron 105 días”, el cual establece que:

El Gobierno nacional, con ocasión de la presente ley, gestionará los recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar proyectos en la Ciudad de Cartagena de Indias de carácter social, cultural y de infraestructura, tales como:

- Estrategias y medidas para la competitividad de Cartagena de Indias.
- Protección Costera.
- Plan Maestro de Drenajes Pluviales y Control de Mareas.
- Sistema de Caños y Lagos y Terminal Turístico de Cruceros.
- Boulevard Turístico de Bocagrande.
- Avenida Bicentenario.
- Avenida 5ª de Manga.
- Transporte Acuático.
- Culminación Vía Perimetral.
- Acueducto Tierra Bomba.
- Recuperación Ciénaga de La Virgen.
- Ampliación Corredor Industrial de Mamonal.
- Túnel o puente de conexión Bocagrande-Manga.

En consecuencia, es necesario que el Plan de Sostenibilidad y Desarrollo incluya tanto los proyectos y programas enunciados anteriormente, debido a que por mandato legal tienen una priorización en la apropiación de recursos por parte del Presupuesto General de la Nación.

De igual forma, se tiene un gran número de proyectos y programas, con sus especificaciones técnicas y financieras, en el Plan de Desarrollo de Cartagena, el Plan 4C y otros documentos, que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración del Plan de Sostenibilidad y Desarrollo.

Por ende, las obras, proyectos y programas que se enuncian en la exposición de motivos de este proyecto de ley, así como los posibles costos para la ejecución e implementación de estos, deben ser interpretados como insumos técnicos de orientación para el diseño del plan mencionado.

Así, el mecanismo institucional y de planeación idóneo para trazar las líneas de acción, programas, inversiones, asuntos financieros y legales para erradicar la pobreza extrema en Cartagena será el Plan de Sostenibilidad y Desarrollo.

## 5. ASPECTOS NORMATIVOS

A sabiendas del diagnóstico socioeconómico anterior de la ciudad de Cartagena, y en cumplimiento del primer capítulo sobre los “Derechos Fundamentales”, y del Título II. “De los derechos, las garantías y los deberes” consagrados en la Carta Política de 1991, así como del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual establece que “(1) *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...) (2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social*”, se hace obligatoria la necesidad de implementar una institucionalidad sólida y adecuada que tenga los mecanismos de planeación, ejecución, seguimiento y recursos para desarrollar una política integral encaminada a cerrar las brechas y eliminar la pobreza extrema en la ciudad de Cartagena. Por lo tanto, con el presente proyecto de ley se tiene la finalidad de solventar de manera eficiente y efectiva la situación económica y social que afecta el desarrollo de la población de Cartagena, especialmente en sus sectores marginados. Razón por la cual se hace indispensable adoptar medidas para atender de forma urgente, especial y prioritaria las necesidades de dicha ciudad.

### a. Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años

Con el objetivo de lograr una institucionalidad adecuada para estos fines, se propone crear el “Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años” (en adelante “Fondo”), para que desde el punto de vista instrumental se tenga un mecanismo que canalice los recursos de distintas fuentes, que permita garantizar la inversión efectiva en aquellos programas e inversiones que se requieran para cumplir con el objeto de este Fondo.

### b. Sustento normativo de los fondos especiales

El artículo 11 del Decreto número 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, (en adelante “EOP”) señala que el presupuesto de rentas está conformado por: (i) los ingresos corrientes de la nación; (ii) las contribuciones parafiscales cuando

<sup>8</sup> Estos valores deben ser indexados a 2018.

sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; (iii) **los fondos especiales**; (iv) los recursos de capital; y (v) los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Así mismo, el artículo 30 del EOP señala que “*Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*”. En consecuencia, la Corte Constitucional con respecto a este artículo señaló que los fondos especiales obedecen a una clasificación de rentas nacionales *sui generis*, debido a que son una modalidad distinta de concentración de recursos públicos, por ser una renta diferente a los ingresos corrientes, recursos de capital, ingresos de establecimientos públicos del orden nacional, y contribuciones parafiscales, tanto así que no hacen parte de los ingresos tributarios y no tributarios (Sentencia C-617 de 2012)<sup>9</sup>. Por lo tanto, los fondos especiales corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

Para mayor claridad, la Sentencia C-650 de 2003 del Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, definió que los fondos especiales son “*un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en este señalados, cuyos recursos están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales*”.

Ahora bien, a partir del artículo 30 del EOP, que determina que hay fondos sin personería jurídica, la jurisprudencia ha precisado que se pueden identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad y fondo-cuenta<sup>10</sup>.

- i. **Fondo-Entidad.** Se asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir, que cuando se crean por medio de la ley implican el origen de una nueva entidad con su respectiva personalidad jurídica. Situación por la cual se modifica la estructura de la administración pública. Algunos ejemplos de estos fondos son: (i) el fondo Antonio Nariño; (ii) el Fondo de Adaptación; y (iii) el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec).
- ii. **Fondo-Cuenta:** Al tenor del mencionado artículo 30 del EOP, son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. En otras palabras,

son un sistema de manejo de recursos de una sub-cuenta de una entidad existente. Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación; (ii) el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros; y el Fondo Nacional de Calamidades.

Por consiguiente, los fondos-especiales no modifican la estructura de la administración pública, pues el hecho de no tener personería jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la cual se encuentran vinculados. Mientras, los Fondos-Cuenta si crean una nueva entidad con personería jurídica, lo que implica una modificación de la administración pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se aclara que para el cumplimiento de los fines del presente proyecto de ley, se requiere de la creación de un Fondo Cuenta. Esto en fundamento a que es necesario crear una institucionalidad, con personería jurídica, dentro de la administración pública, que tenga personería jurídica-capacidad de contratar y autonomía para administrar los bienes y recursos que le sean asignados por medio de la ley, para el cumplimiento efectivo y específico de los objetivos contemplados en su acto de creación, especialmente, aquellos proyectos y programas necesarios para erradicar la pobreza en Cartagena para el 2033.

Frente a esto último, que implica la destinación de recursos para un fin específico, es importante aclarar que la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-009 de 2002 ha precisado que los “Fondos Especiales” no vulneran el principio del artículo 359 de la Constitución Política acerca “no establecer rentas con destinaciones específicas”, debido a que no obedecen a una renta nacional de carácter tributario como se mencionó previamente.

### c. Creación de Fondo Cuenta

Dado que la creación de un Fondo-entidad genera una modificación en la estructura de la administración nacional se debe cumplir con lo previsto en el numeral 7 del artículo 150, el artículo 154 de la Constitución, así como el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política señala que corresponde al Congreso de la República “*determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)*”. Sin embargo, el artículo 154 establece que “*solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19*

<sup>9</sup> Artículo 27 del EOP. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.

<sup>10</sup> Los conceptos y diferencias entre Fondo de Entidad y Fondo Cuenta se toman de la Sentencia C-438 de 2017.

*del artículo 150” (subrayado y negrilla fuera del texto).*

En consecuencia, es evidente que la creación de un Fondo-Cuenta por modificar la estructura de la administración nacional tiene reserva legal (su creación debe efectuarse por medio de una ley), y es de iniciativa del Gobierno nacional (artículos 150-7 y 154 de la Constitución Política).

No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-617 de 2012, ha precisado que *“aquellos preceptos que versen sobre la modificación de la estructura de la administración nacional y que no cuenten con el apoyo gubernamental durante el trámite legislativo, expresado bien al momento de presentar el proyecto de ley o mediante la manifestación de aval durante el proceso de discusión y aprobación del mismo, son contrarias a la Constitución”*.

Por lo tanto, es evidente que un proyecto de ley de iniciativa de un Congresista sobre la modificación de la administración pública, (este caso un Fondo-Cuenta) es constitucional, siempre y cuando se tenga un aval por parte del Gobierno nacional al momento de su radicación o durante el trámite legislativo.

#### **d. Contratación por Régimen Privado**

Como se evidenció en el diagnóstico social-económico de Cartagena, se tiene un déficit en la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, educación, salud, empleo e informalidad, entre otras variables, que consolidan unas condiciones de pobreza, pobreza extrema, y exclusión social de ciertos sectores vulnerables, que ameritan medidas urgentes, especiales y prioritarias para garantizar y salvaguardar los derechos fundamentales y Derechos económicos, sociales y culturales del total de la población de la ciudad.

De esta manera, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-438 de 2017, resaltó que los fondos especiales pueden suscribir contratos para el cumplimiento de los objetivos que le fueron asignados, y avaló que su régimen de contratación se rija bajo el derecho privado, sin perjuicio de los principios de objetividad y transparencia de la contratación pública, con el fin de tener una forma más expedita para dar respuesta a la población que se encuentre en estado de vulnerabilidad. Sin embargo, aclara que esta excepción a la regla general no es perenne, y debe ser transitoria. Por esta razón, para dar respuesta a las condiciones de pobreza extrema y exclusión social que se tienen en el Distrito de Cartagena, se establece que el régimen de contratación del Fondo será bajo Derecho Privado, con una limitación de tiempo hasta el 2033, en aras de satisfacer los lineamientos constitucionales previstos por la jurisprudencia constitucional.

De acuerdo con los anteriores aspectos normativos, se observa que el presente proyecto de ley tiene un fundamento constitucional en los

artículos 150 y 154 de la Constitución Política, y su contenido cumple con lo previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, el cual establece lo siguiente:

*“Artículo 50. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos: 1. La denominación, 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, 3. La sede, 4. La integración de su patrimonio, 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados”*.

Incluso, existen antecedentes de fondos especiales dedicados al desarrollo social y económico de ciertos territorios del Estado colombiano, tales como los creados por la Ley 1872 de 2017, por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, y la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, por medio del artículo 185 creó el “Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico”.

#### **6. PLAN DE DINAMIZACIÓN**

Ahora bien, más allá de tener un Fondo que brinde una institucionalidad sólida y especial para dar respuesta a las necesidades de Cartagena, este proyecto de ley plantea la importancia de la elaboración de un plan que fije la hoja de ruta de la implementación de los planes, programas e inversiones que se requieran para erradicar la pobreza extrema en Cartagena para el 2033, junto con sus medidas presupuestales, administrativas y financieras.

Así mismo, dicho plan deberá establecer los criterios y mecanismos de seguimiento periódico. Es importante que las medidas y herramientas que adopte el Plan se armonicen con las de los Planes de Desarrollo Distrital y Nacional, con los Planes de Ordenamiento Territorial y ejercicio constitucional del derecho de propiedad privada en Cartagena de Indias para sus habitantes. Las medidas administrativas que en este sentido determine el Plan de Acción suplen aquellas eventuales divergencias que puedan percibirse desde los distintos planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial.

#### **7. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA**

De lo anterior, y según el Banco de la República, se requiere de la inversión de diferentes proyectos de inversión con los que se permite combatir la



pobreza extrema en Cartagena. Estas medidas especiales y prioritarias, para superar una situación crítica y urgente en las zonas más pobres y vulnerables de Cartagena,

Para ello, el articulado propuesto crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años, establece su forma de administración y las fuentes de financiación del mismo. Además, estructura el mecanismo de planeación de los programas y proyectos que serán financiados para cumplir con su objetivo: erradicar la pobreza extrema del distrito de Cartagena.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Vida y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ  
Senador de la República  
Centro Democrático  
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de julio del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 17, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Fernando Nicolás Araujo*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 17 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años para erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador

*Fernando Nicolás Araujo Rumié*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 542 - Martes 24 de julio de 2018

	Págs.
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA</b>	
Proyecto de ley estatutaria número 10 de 2018 Senado, por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.....	1
Proyecto de ley estatutaria número 11 de 2018 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política Colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la Paz, se dictan otras disposiciones. ....	8
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 08 de 2018 Senado, por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002 .....	13
Proyecto de ley número 09 de 2018 Senado, por medio del cual se otorgan beneficios a deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones. ....	21
Proyecto de ley número 16 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece el uso de los muelles especiales integrados a los sistemas de transporte masivo y/o colectivo y se dictan otras disposiciones.....	27
Proyecto de ley número 17 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033.....	31