



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° 566

Bogotá, D. C., jueves, 2 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 044 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará, así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

 JUAN CARLOS LOZADA Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 Jose Luis Correa Lopez Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 Fabio Andres Lopez Partido Verde	 Diana Maria Marcelino Pulido Partido Liberal
 Kelvin Gonzalez Duarte Partido Liberal	 Hugo Giner Amín Partido Liberal
 Rodrigo Arturo Rojas Lara Partido Liberal	 Oscar Sánchez

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto reformar el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia para establecer el mecanismo de segunda vuelta en la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, cuando ninguno de los candidatos, en contienda, alcance la mitad más uno de los votos.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Congreso de la República ha dado trámite en el pasado reciente a diversas iniciativas relacionadas con pretender establecer el mecanismo de segunda vuelta electoral para autoridades de elección popular en cargos uninominales diferentes al Presidente de la República, tales como los siguientes:

- El **6 de agosto del año 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Lilianna María Rendón Roldán, Édgar Espíndola Niño, Juan Fernando Cristo Bustos, Félix José Valera Ibáñez, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Guillermo García Realpe, Eduardo José Castañeda Murillo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara presentaron el proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2013, el cual pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito Capital.
- El **13 de marzo de 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.
- El **4 de agosto del año 2015**, recién llegado a esta corporación Juan Carlos Lozada, con el apoyo de los congresistas; Clara Leticia Rojas González, Olga Lucia Velásquez Nieto, Samuel Hoyos, María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Edward Rodríguez, Esperanza Pinzón, Luciano Grisales, Carlos Germán Navas Talero, Juan Manuel Galán, radicamos el Proyecto de Acto Legislativo número 055 “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”.

- El **26 de Julio de 2017** los Congresistas Clara Leticia Rojas González, Harry González, Andrés Felipe Villamizar, Miguel Ángel Pinto Hernández, Alejandro Carlos Chacón, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero, Alirio Uribe Muñoz, Olga Lucia Velásquez Nieto, Julián Bedoya Pulgarín, Juan Manuel Galán radicaron el proyecto de Acto Legislativo 037 de 2017 Cámara “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales”.
- El **2 de agosto de 2017** los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Edward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Padaui Álvarez, Jorge Enrique Roza Rodríguez, Luis Eduardo Díaz Granados Torres, Eloy Chichí Quintero Romero, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Gloria Betty Zorro Africano, Álvaro López Gil, Fabián Gerardo Castillo Suarez, José Luis Pérez Oyuela radicaron el Proyecto de Acto Legislativo número 056 de 2017, “por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia”.

3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

3.1. ¿Qué es la segunda vuelta electoral (SVE)?

Es un mecanismo propio de sistemas democráticos, que pretende dotar de mayor legitimidad al elegido, sobre la base de un apoyo mayoritario de los votantes, cuando los resultados iniciales no alcanzan por lo menos la mitad más uno de los votos.

“Históricamente la exigencia de una mayoría absoluta en la primera vuelta se deriva del derecho eclesiástico, pues era así como se elegían los canónigos en la ciudades romanas del Imperio. Según la teoría de la Curia, a falta de unanimidad para la elección, sólo la mitad más uno de los votos podían traducir la voluntad del colegio electoral. De no ser obtenida la mayoría absoluta en primera vuelta, los candidatos con mayor apoyo debían someterse a una segunda votación que determinaría por mayoría simple cuál de ellos sería el ganador”.¹

3.2. ¿Para qué sirve?

En palabras del politólogo Giovanni Sartori “permite a los electores votar dos veces con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente

¹ <https://www.semana.com/nacion/articulo/sirve-la-segunda-vuelta/22859-3> ¿SIRVE LA SEGUNDA VUELTA?. 7/4/1994

sus preferencias considerando los resultados de la primera elección”².

Bien podría decirse que propósito del mecanismo de la segunda vuelta electoral (SVE), “es fortalecer, institucionalmente, al candidato ganador, toda vez que en la primera vuelta no consigue obtener la mayoría de voluntades que necesita para gobernar. Y de igual forma, es la oportunidad para formar gobiernos de coalición, ya que los candidatos perdedores pueden obtener beneficios al coaligarse con alguna de las fuerzas políticas que quedan en la pelea”³ con lo cual busca favorecer a las minorías y dar a las terceras fuerzas la posibilidad de negociar alianzas con los partidos mayoritarios y tomar parte efectiva en la vida política.

3.3. El caso colombiano

La Asamblea Nacional Constituyente instauró en la democracia colombiana el mecanismo electoral de la (SVE) para la elección presidencial, siendo plasmado en el actual artículo 190 de la Carta Política de Colombia.

En el informe de ponencia titulado “Elección de presidente por el sistema de doble vuelta, período, calidades, posesión y no reelección” rendido a la Comisión Tercera “Reformas al Gobierno y al Congreso” por los constituyentes; Herrera Vergara, Hernando, Lleras De La Fuente, Carlos, Navarro Wolff, Antonio, Matías Ortiz, José, y Rodríguez Céspedes, Abel se señaló al respecto, que; “En distintos proyectos se propone la elección presidencial con mayoría absoluta de votos, que en caso de no alcanzarse implicaría la realización de una nueva elección reducida a los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor” número de votos en la primera. Dicho sistema se conoce ordinariamente con el nombre de elección a doble vuelta. (...)

No sobra anotar que la adopción de un determinado sistema electoral se debe hacer, fundamentalmente, por consideraciones políticas, ya que los distintos modos de elección tienen consecuencias muy diferentes, especialmente sobre los partidos y, en sentido amplio, sobre la vida política.

Por lo que respecta a las relaciones entre los sistemas electorales y los regímenes de partidos, parece una tendencia comprobada que los sistemas mayoritarios a una vuelta, que es nuestro sistema

actual, implican un bipartidismo alternativo; los mayoritarios a dos vueltas un multipartidismo normalmente aliancista; por último, los sistemas de representación proporcional, aconsejables para las corporaciones públicas, suelen producir un multipartidismo independiente y ordenado.

Dentro del ánimo de fortalecer la democracia multipartidista es aconsejable mantener el sistema de representación proporcional para la elección de Congreso, Asambleas y Concejos; así como, modificar el actual sistema de elección presidencial estableciendo la mayoría absoluta o doble vuelta, propiciando así el multipartidismo, la participación política de diversos sectores y un ambiente coalicionista en el Gobierno”⁴.

3.4. ¿Qué ventajas genera?

De acuerdo con Fernando Barrientos del Monte⁵ se puede decir que el mecanismo de la (SVE) genera las siguientes ventajas:

Respecto a la relación sistema electoral-gobernabilidad

- Asegura la maximización de la legitimidad del candidato elegido y un mayor margen de gobernabilidad en el ejercicio del cargo. Con su uso se pretende evitar que el presidente, quien goza de amplias atribuciones y una gran influencia sobre el sistema político, solo cuente con el respaldo de una franja reducida del electorado;
- Ello supone que al mismo tiempo que se dota de mayor respaldo popular al futuro gobernante se ayuda también a construir mayorías gobernantes.

Respecto a los partidos y candidatos

- Es un proceso de evaluación donde en la primera ronda se descartan a los candidatos más débiles o aquellos que producen resultados fragmentados y minoritarios.
- Fomenta que intereses diversos se unan alrededor de los candidatos ganadores en la primera vuelta, propiciando que se realicen negociaciones entre partidos y otras fuerzas políticas y se realíen estrategias; y
- Mide la preferencia real del partido y del candidato frente a los electores, de tal forma que se fortalece el sistema de partidos.

Respecto a los electores:

- El elector tiene la doble opción de orientar sus preferencias partidistas. La SVE permite el voto estratégico: en la primera vuelta el elector vota por el partido con el cual se

² Citado por Calixto Mendoza, M. A. 2010. *La Segunda Vuelta Electoral y Reelección Inmediata: un análisis para México. Tesis Licenciatura. Ciencia Política. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Diciembre. Derechos Reservados* © 2010.

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lpt/calixto_m_ma

³ <https://www.excelsior.com.mx/opinion/german-de-la-garza-estrada/2016/11/01/1125493>. GERMÁN DE LA GARZA ESTRADA

⁴ <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collectio/p17054coll28/id/288/rec/58>

⁵ https://works.bepress.com/fernando_barrientos/3/ Fernando Barrientos del Monte. *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos, Istituto Italiano di Scienze Umane. University of Guanajuato. From the Selected Works of Fernando Barrientos del Monte 2004.*

identifica más o por el cual -desde su perspectiva- le ofrece mayores beneficios; en la segunda, el elector reorienta su preferencia, vota por el partido que tiene mayores posibilidades de ganar y/o vota en contra del candidato que no desea que lo gobierne,

- Permite que el electorado reaccione ante cambios que ocurran en el escenario entre la primera y la segunda vuelta

3.5. ¿Por qué la segunda vuelta electoral (SVE) para la elección del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.?

Bogotá, desde sus orígenes, ha ocupado un lugar preponderante y protagónico en la vida y el desarrollo del país. Ha sido no solo el centro del poder político sino el motor y dinamizador de múltiples sectores, como; el económico, social, cultural, educativo y empresarial, entre otros.

Por esta especial condición ha requerido un tratamiento jurídico-político diferencial frente a los demás entes territoriales, al punto que, a lo largo de su existencia, ha sufrido múltiples transformaciones, encaminadas a dotarla de una naturaleza particular, distinta de los demás.

Con la existencia de la vida republicana, a mediados del siglo XIX, la ciudad fue transformada en Distrito Federal. En 1905 fue reconfigurada por mandato legal (Ley 17 de 1905) como Distrito Capital, donde su máxima autoridad sería un gobernador, dicha figura pervivió hasta 1910, cuando Bogotá volvió a ser un municipio de Cundinamarca. En 1945 se separó administrativamente del departamento; en 1954 se convirtió en Distrito Especial, cuando anexó a su jurisdicción los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén y Bosa, y parte de la colonia del Sumapaz. En 1968 diferenció la situación fiscal con el departamento de Cundinamarca, del cual todavía era capital y dependía en lo jurídico y fiscal. En 1986 eligió, por primera vez, mediante voto popular al alcalde. En 1991, se convirtió en Distrito Capital y, a su vez, las alcaldías menores se transformaron en localidades de la capital.

Como bien de colige, a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, la ciudad de Bogotá ha sido transformada sucesivamente mediante reformas constitucionales y legales, (1861, 1905, 1910, 1945, 1968, 1986, 1991, 2000, 2002, 2007), las cuales han pretendido reconocer su condición particular dentro de la vida nacional, tal y como lo dejó consignado el constitucionalista Jaime Castro, en la ponencia⁶ presentada por él en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, al señalar que “Bogotá como capital de la República y sede de los poderes nacionales, tiene derecho a una condición y a una calidad distintas de las que

ostentan las demás ciudades, algunas de las cuales ya son Distritos”.

Hoy, Bogotá D.C., además de su importancia política cuenta con una población estimada de 8'080.734 habitantes, que representa en el contexto nacional el 16.4% del total de la población del país. En términos económicos Bogotá D.C. aportó, para el año 2017, según las cifras del DANE, el 26.4% del total del PIB nacional.

Es claro que Bogotá D.C., no es solo la capital de Colombia, sino también es la ciudad más grande, la más poblada y la que económicamente contribuye en mayor medida al crecimiento del país. Se puede afirmar que el crecimiento de la nación depende y va ligado íntimamente al crecimiento de su capital. Tal es la importancia de Bogotá que no en vano se pregona que la Alcaldía Mayor de la ciudad es el segundo cargo más importante del país.

Para el año 2018 Bogotá D.C., cuenta con un presupuesto anual aprobado de 20,9 billones de pesos, centrando sus inversiones de manera prioritaria en los sectores de movilidad (6,2 billones); educación, (3,8 billones); salud, (2,5 billones), e integración social, (1,1 billones), entre otros.

Bogotá D.C. tiene un claro rol de liderazgo en el jalonamiento y desarrollo de la nación, además de los retos que posee en su horizonte propio en materia social, infraestructura, comercio, servicios y demandas crecientes de necesidades insatisfechas que exigen, sin duda, garantizar un esquema de gobierno y de gestión pública con la mayor legitimidad e inclusión posibles, para avanzar en su progreso y no estancarse en vaivenes coyunturales, todo lo cual podría facilitarse con la adopción del mecanismo de la segunda vuelta electoral (SVE) para la elección popular del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

3.6. ¿Qué ha pasado en Bogotá D.C. con la elección de sus últimos Alcaldes?

En el informe⁷ radicado ante el Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, los ponentes de los Proyecto de Acto Legislativo número 037 Cámara, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales”. Acumulado con el proyecto de Acto Legislativo

⁷ Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 037 Cámara, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales.” Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 056 de 2017 Cámara, “por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia” 22 de agosto de 2017.

⁶ Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia Castro Castro, Jaime, Comisión Segunda Autonomía Regional. 1991-04-18.

número 056 de 2017 Cámara, se refirieron al tema de las elecciones en Bogotá D.C., así:

“Para el caso de Bogotá D.C., se realizará un paralelo con las elecciones de la Presidencia de la República desde las elecciones del 2002, con el fin de evidenciar la necesidad de implementar la segunda vuelta en el Distrito Capital.

Para las elecciones **Presidenciales del año 2002**, en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 21,24% o 2.347.876 votos, mientras que para las elecciones a la **Alcaldía de Bogotá del año 2003** el candidato 1 le ganó al candidato 2 con una diferencia del 7% o 115.636 votos.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2003		2002	
Candidato 1	797.466	48,30%	5.862.655	53,05%
Candidato 2	681.830	41,30%	3.514.779	31,80%
Diferencia	115.636	7,00%	2.347.876	21,24%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Posteriormente, para las elecciones **Presidenciales del año 2006**, en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 40,33% o 4.784.678 votos, mientras que, para las elecciones a la **Alcaldía de Bogotá del año 2007**, el candidato 1 salió electo sobre el candidato 2 con una diferencia del 16% o 328.640 votos.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2007		2006	
Candidato 1	920.013	45,29%	7.397.835	62,35%
Candidato 2	591.373	29,11%	2.613.157	22,03%
Diferencia	328.640	16,18%	4.784.678	40,33%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Finalmente, para las elecciones **presidenciales del año 2014**, en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 3,56% o 458.206 votos. Mientras que para las elecciones a la **Alcaldía de Bogotá** el candidato 1 salió electo sobre el candidato 2 con una diferencia del 4,66% o 127.294 votos. Adicionalmente, para las elecciones a la Alcaldía de Bogotá se registraron 2.730.572 votos válidos, el 51% de un total de 5.453.083 personas habilitadas para votar. El candidato 1 ganó las elecciones con un porcentaje del 33% de votos a favor del total de posibles electores.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2015		2014	
Candidato 1	906.058	33,18%	3.769.000	29,28%
Candidato 2	778.764	28,52%	3.310.794	25,72%
Diferencia	127.294	4,66%	458.206	3,56%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

De lo anterior, se pueden inferir que, en primera ronda, los candidatos tanto para presidenciales como para Bogotá **obtienen porcentajes inferiores al 34%**, lo cual significa que el gran porcentaje de los votantes no los aceptan, no simpatizan o simplemente no están de acuerdo con sus planes de gobierno.

Ejemplo de lo anterior, es que, en Bogotá, un Alcalde llega a ocupar el cargo con un porcentaje relativamente pequeño de votantes frente a los que podrían sufragar por él. En el siguiente cuadro se describe la relación entre los votos obtenidos por los últimos 4 alcaldes de Bogotá, y el número de votos válidos.

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2015	Enrique Peñalosa	906.058	33,18%	2.810.832	5.453.083
2011	Gustavo Petro Urrego	723.157	32,22%	2.244.025	4.904.572
2007	Samuel Moreno Rojas	920.013	43,94%	2.031.526	4.378.026
2003	Luis Eduardo Garzón	797.466	46,29%	1.650.792	3.922.818

Fuente. Registraduría Nacional del Estado civil.

Como se observa en la tabla anterior, para las elecciones del año 2015 en Bogotá el actual Enrique Peñalosa, obtuvo el 32% de los votos válidos, los cuales equivalen a 906.058 votos de los 2.810.832 votos válidos”. (*Subrayados y negrilla nuestros*).

En síntesis, bien se puede afirmar que ninguno de los últimos cuatro (4) alcaldes elegidos por voto popular, que ha tenido Bogotá D.C., han superado la mayoría absoluta en las votaciones.

Que sí el sistema electoral colombiano, muestra comportamientos históricos de abstención que alcanzan y superan el 50% del potencial electoral, entonces significa que los dos últimos alcaldes de Bogotá D.C. han sido elegidos por menos de la cuarta (1/4) parte de los electores⁸.

Este último aspecto ha sido manifiesto en la visceral radicalización de ambos gobiernos, en la creciente polarización, en las diferentes iniciativas populares de revocatoria del mandato y en la falta de consensos en pro del futuro de la ciudad, que han ido frenando su progreso.

3.7. El Congreso como faro de la nación y la democracia

Por todo lo anterior, es deber del congreso, en ejercicio de su función constituyente, advertir las situaciones y prevenir los riesgos que se pueden derivar en materia de gobernabilidad y legitimidad en una ciudad como Bogotá D.C., a efectos de tomar a tiempo los correctivos institucionales que garanticen el adecuado rumbo y marcha de los intereses supremos de la nación y sus ciudadanos.

⁸ Si por cada cien (100) personas habilitadas para votar solo lo hacen cincuenta (50) o menos y, de esos el (33%) terminan eligiendo al gobernante de turno, entonces es lógico afirmar que el futuro de una sociedad, como la bogotana, es decidido solo por el (17%) de los electores.

La reforma constitucional aquí planteada, busca generar un mayor espacio de legitimidad y gobernabilidad sobre la base de la construcción de acuerdos y consensos multipartidistas, que en vez de fracturar la base social ayude a aglutinarla en torno a visiones compartidas de futuro, de propósitos, de objetivos, programas y proyectos de ciudad y sociedad.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

4.1. Constitucional

“...Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes... ”.

“...Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)”

4.2. Legal

Ley 3ª de 1992, por la cual se expiden normas sobre las comisiones del congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

“...Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de

la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Subrayado por fuera del texto).

Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

“...Artículo 219. Atribución constituyente. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.

Artículo 220. Suspensión de la facultad constituyente. Durante el periodo constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

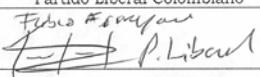
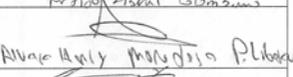
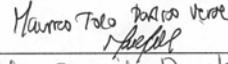
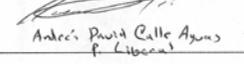
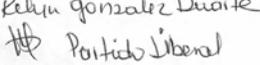
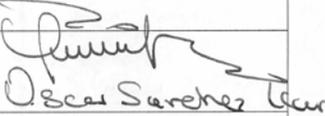
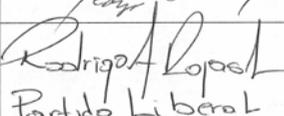
Artículo 221. Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

Artículo 222. Presentación de proyectos. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 223. Iniciativa constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país...”

Cordialmente,

 JUAN CARLOS LOZADA Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 Jose Luis Correa Lopez Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 Fabio Ramirez P. Liberal	 Álvaro Uribe Partido Liberal
 Mauricio Toro Partido Liberal	 Andrés Buitrago Partido Liberal
 Kelvin González Duarte Partido Liberal	 Oscar Sánchez
 Rodrigo López Partido Liberal	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 044 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*, y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 046 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.

(...).

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

León Fredy Muñoz Lopera
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Angélica Lozano Correa
ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada
JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Catalina Ortiz Lalinde
CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara
Alianza Verde

César Zorro
CESAR ZORRO
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Antanas Mockus
ANTANAS MOCKUS
Senador de la República
Alianza Verde

Jorge Londoño
JORGE LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde

Ivan Marulanda
IVAN MARULANDA
Senador de la República
Alianza Verde

Indi Raú Asprilla
INDI RAÚ ASPRILLA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Wilmer Leal Pérez
WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Antonio Sanguino
ANTONIO SANGUINO
Senador de la República
Alianza Verde

Juan Castro
JUAN CASTRO
Senador de la República
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela
MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa
NEYLA RUIZ CORREA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Ivan Name
IVAN NAME
Senador de la República
Alianza Verde

Jose Polo
JOSE POLO
Senador de la República
Alianza Verde

Sandra Ortiz
SANDRA ORTIZ
Senadora de la República
Alianza Verde

Fabian Diaz
Fabian Diaz

Coman Antino
Coman Antino

Antonio Lozada Vargas
Antonio Lozada Vargas

José Alfredo G
JOSÉ ALFREDO G
Representante a la Cámara

Juan Carlos Lozada Vargas
Juan Carlos Lozada Vargas

Katherine Miranda
KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en tres (3) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, y (3) Necesidades actuales.

1. Antecedentes

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades sub-nacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional.

Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica “*el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales*” Mientras que “*delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa*”.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*” (Resaltado fuera de texto).

Cabe resaltar que este proyecto de Acto Legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presento en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno nacional saliente y entrante no

han dado una solución al asunto de déficit fiscal, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que lideró el Senador Navarro Wolff a quien se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continua.

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del presente proyecto de Acto Legislativo.

2. Contenido del proyecto

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo número 01 de 1995, el Acto Legislativo número 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo número 04 de 2007.

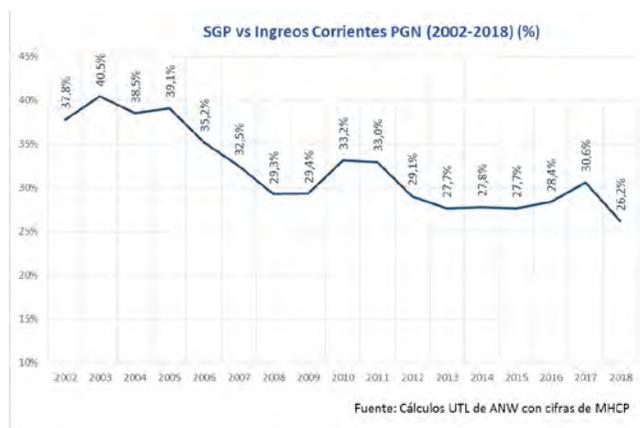
Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las formulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer: (1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que en el último proyecto de ley de Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentara de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$ 36.5 billones) del año

2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$ 36.7 billones) para el año 2018. Esto significa un aumento de tal solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes. Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse como dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP¹, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará como quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta.

¹ Los datos totales de la distribución equivalente a las doce doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

Tabla 1.
Distribución actual del SGP entre departamentos y municipios (2018)

Departamento	Miles de millones de pesos			TOTAL
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	
AMAZONAS	78	30		108
ANTIOQUIA	1,132	2,642		3,774
ARAUCA	162	118		280
ATLÁNTICO	299	1,332		1,631
BOGOTÁ D.C.	24	2,703		2,726
BOLÍVAR	596	1,279		1,875
BOYACÁ	506	840		1,346
CALDAS	278	394		673
CAQUETÁ	188	290		478
CASANARE	151	241		392
CAUCA	701	748		1,449
CESAR	369	669		1,038
CHOCÓ	273	425		697
CORDOBA	663	1,086		1,749
CUNDINAMARCA	643	1,087		1,730
GUAINÍA	67	20		87
GUAVIARE	67	50		117
HUILA	347	664		1,011
LA GUAJIRA	268	759		1,027
MAGDALENA	495	811		1,306
META	235	523		758
NARIÑO	544	1,119		1,663
NORTE DE SANTANDER	480	803		1,283
PUTUMAYO	239	161		400
QUINDÍO	132	236		368
RISARALDA	146	455		601
SAN ANDRÉS Y PROV.	34	16		50
SANTANDER	487	1,111		1,598
SUCRE	404	575		979
TOLIMA	479	680		1,159
VALLE DEL CAUCA	495	2,118		2,613
VAUPÉS	50	29		79
VICHADA	57	58		115
FONSAET			88	88
Total general	11,088	24,073	88	35,250

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Visto lo anterior, el proyecto de Acto Legislativo establece que “en ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación”. Para ilustrar el efecto de esta propuesta sobre los ingresos de los entes territoriales, la Tabla 2 muestra cómo hubiese sido la distribución del SGP si sus recursos se hubiesen incrementado al menos en la tasa de inflación de 2017 del 4,09 %.

Tabla 2
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826	100
BOLÍVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACÁ	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINÍA	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
Total general	11,494	24,954	91	36,539	1,289

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 3, con un incremento de 11,8 billones sobre la situación actual.

Tabla 3

Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35 % de los ingresos corrientes de la Nación

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTA	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUAJIRA	90	26		116	29
GUAVIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
Total general	14,803	32,139	118	47,060	11,810

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

Artículo actual	Modificación propuesta
Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (...)	Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación , y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo

Artículo actual	Modificación propuesta
	del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación. (...)

3. Necesidades actuales

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros.²

El “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

² Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando en la actualidad, puede observarse como en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del FONPET para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo:
“Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes.”

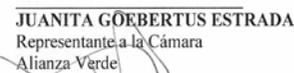
Por consiguiente, y recalando que el Gobierno nacional no ha enfrentado este problema, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

En razón a lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, esperando contar con su aprobación.

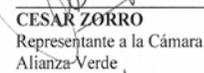
De los honorables Congressistas,

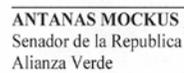

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Alianza Verde


ANGELICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Alianza Verde

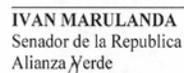

JUANITA GORBERTUS ESTRADA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

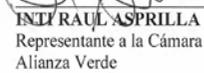

CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara
Alianza Verde

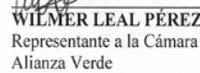

CESAR ZORRO
Representante a la Cámara
Alianza Verde


ANTANAS MOCKUS
Senador de la República
Alianza Verde


JORGE LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde

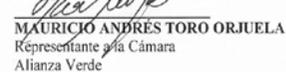

IVAN MARULANDA
Senador de la República
Alianza Verde

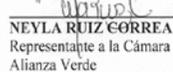

INDIRA UL ASPRILLA
Representante a la Cámara
Alianza Verde


WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde


ANTONIO SANGUINO
Senador de la República
Alianza Verde


JUAN CASTRO
Senador de la República
Alianza Verde


MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

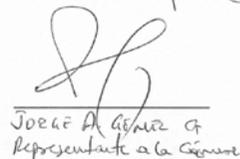

NEYLA RUIZ CORREA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

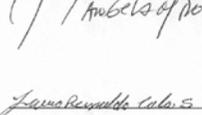

IVAN NAME
Senador de la República
Alianza Verde


JOSE POLO
Senador de la República
Alianza Verde


SANDRA ORTIZ
Senadora de la República
Alianza Verde


Fabian Diaz


Jose A. Gomez
Representante a la Cámara


Jaime Revuelto


KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Bogotá D.C., julio 30 de 2018

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General.

Cámara de Representantes.

E.S.M.

Referencia: Retiro coautoría Proyecto Acto Legislativo número 046 del 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

Respetado doctor Mantilla,

En consideración a la reciente presentación del proyecto de Acto Legislativo número 046 del 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones radicado el 26 de julio del 2018 en esta Corporación; cuyo objeto es modificar el inciso 1° del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, por virtud de la Ley 5ª de 1992, la Constitución Política y un posible error involuntario, solicito sea retirada mi coautoría, firma y nombre de esta iniciativa. Lo anterior ante la posibilidad de estar incurso en un posible conflicto de intereses y toda vez que la precitada iniciativa no ha proseguido aun su trámite legislativo correspondiente. Además, me permitiré presentar en su debido momento del trámite legislativo, el respectivo impedimento.

Agradezco la atención prestada y solicito realizar el oportuno y correspondiente retiro solicitado y remitir copia de esta comunicación a la Comisión Constitucional que estudie la iniciativa, al expediente y diferentes registros de esta, así como la publicación del presente oficio en la **Gaceta de Congreso de la República.**

Atentamente,


SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 046 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Se autoriza al Gobierno nacional a impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad con mecanismos que impacten efectivamente su vinculación laboral.

Artículo 2°. *Modificación de las plantas de personal.* Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. *Modificación de las plantas de personal.* Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un veinte por ciento (20%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Artículo 3°. *Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.* Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 64. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados.

Artículo 4°. *Experiencia Laboral mediante promedio académico.* Se reconocerá el esfuerzo académico de los estudiantes como experiencia laboral, en promedios académicos, trabajos de grado laureados y trabajos académicos en reconocidas publicaciones internacionales, cuyo esfuerzo se homologará de la siguiente manera:

1. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en pregrado o trabajos de grado laureados acreditarán 6 meses de experiencia laboral.
2. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en maestría o trabajos de grado laureados o

publicaciones internacionales acreditarán 1 año de experiencia laboral.

3. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en doctorado o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán 2 años de experiencia laboral.

Artículo 5°. *Reducción de contribuciones a seguridad social.* Las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, estarán exoneradas del pago del 50% de las contribuciones de seguridad social por el término de seis (6) meses.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.* Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán garantizar que al menos el diez por ciento (10%) de su nómina esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 7°. *Ámbito de Aplicación.* El contenido de la presente ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley.

Artículo 8°. Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas,



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. GENERALIDADES

El proyecto de ley “*por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones*”, se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y

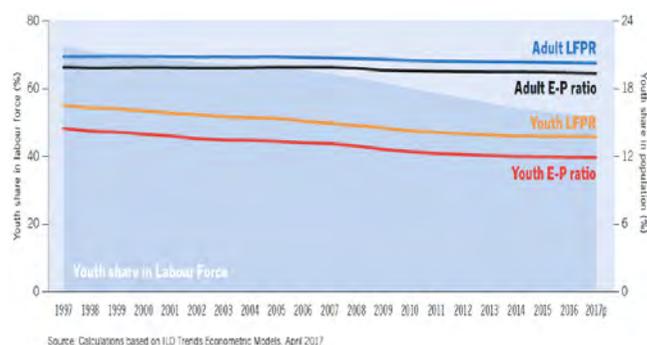
concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992 para el proyecto de ley, así como a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El presente proyecto de ley, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 5º, 13, 25, 26, 45, 48, 54 y concordantes sobre la materia.

Así en concordancia con el artículo 54 de la Carta Política, el cual demanda que “*El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (...)*”, el presente proyecto de ley “*por medio del cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad*”, tal y como se señala en el título correspondiente del mismo, se ubica en el desarrollo de la referida disposición constitucional. De igual manera, señala el artículo 25 que “*El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado*”, el cual tiene correspondencia con el espíritu del presente proyecto de ley.

II. DIAGNÓSTICO

El desempleo a nivel mundial está en el 5,5%, es decir, aproximadamente 192 millones de personas en el mundo están desempleadas, para el 2019 se estima una tasa de desempleo similar, y el crecimiento en el número de desempleados en 1,3 millones¹. La población juvenil aumentó a nivel mundial en 139 millones de personas entre 1997 y 2017, no obstante, la tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo pasó de un 55% a un 45% entre estos años². La tasa de desempleo juvenil a nivel mundial es del 13% en comparación con el 4.3% de los adultos³.



Gráfica 1. Global labour force participation rates

- 1 Oficina Internacional del Trabajo (2018). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf
- 2 Organización Internacional del Trabajo (2017). Tendencias Mundiales del Desempleo Juvenil. Recuperado de http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ES_tendencias_empleo_juvenil_2017.pdf
- 3 Oficina Internacional del Trabajo (2018). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf

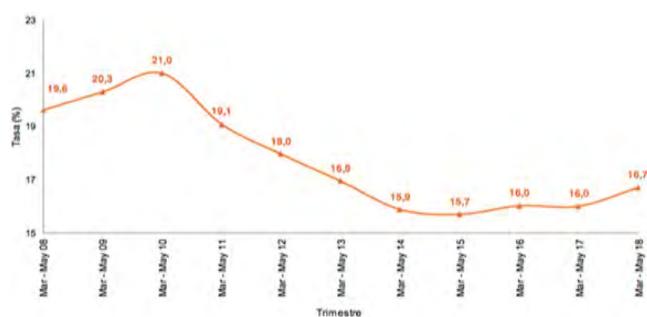
and employment-to-population ratios, by youth (15–24) and adults (25–64), 1997–2017 [Tasas mundiales de participación en la fuerza de trabajo y relación empleo-población, por jóvenes (15-24) y adultos (25-64), 1997-2017].

De igual forma, los jóvenes son los más afectados por el desempleo informal, mientras el 76.7% de los jóvenes poseen empleos informales, esta situación solo afecta el 57.9% de los adultos. Se deben adelantar soluciones prontas y eficaces a esta problemática, debido a que entre el 2018 y el 2030, 25,6 millones de jóvenes trabajadores entre 15 y 29 años ingresarán a la fuerza de trabajo y requerirán de un empleo formal⁴.

Las causas de existencia del desempleo juvenil se sitúan en varias perspectivas, un argumento popular es situar la problemática en la dinámica poblacional, precisando que el ritmo con el que ingresan al mercado laboral los jóvenes es más rápido que el ritmo con que este puede absorberlos⁵. Por otra parte, se plantean argumentos como las condiciones macroeconómicas de los países, los salarios mínimos que excluyen a los trabajadores improductivos, la educación, y de igual manera, situaciones como la falta de experiencia laboral.

En el panorama nacional la tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años de edad, para el trimestre marzo-mayo de 2018, fue del 16,7%, en contraste con el mismo periodo en el año 2017 donde la tasa de desempleo fue del 16,0%. Esto demuestra un incremento en la cifra de desempleo, a pesar de las medidas implementadas por la Ley 1780 de 2016. El desempleo de los hombres jóvenes en el referido lapso (2018) fue de 13% en comparación con el 21.6% de las mujeres jóvenes⁶. Según el DANE a 2018, existen 12.768.157 jóvenes (entre 18 y 28 años), quienes representan el 27% de la población⁷, cifra que revela una preocupante radiografía del desempleo juvenil en el país y contrasta con la especial protección que debe tener el Estado con el trabajo como derecho y obligación social.

- 4 Organización Internacional del Trabajo (2017). Tendencias Mundiales del Desempleo Juvenil. Recuperado de http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ES_tendencias_empleo_juvenil_2017.pdf
- 5 De La Hoz, F. J., Quejada, R. & Yáñez, M. (2012). El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10, (1), pp. 427-439.
- 6 Departamento Nacional de Estadística - DANE- (2018). Mercado laboral de la juventud. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar18_may18.pdf
- 7 Portafolio (2018). Desempleo juvenil sigue creciendo en Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/empleo/cifras-de-desempleo-juvenil-en-colombia-2018-517152>



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráfica 2. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años) Total nacional Trimestre móvil marzo - mayo (2008)

Para el trimestre marzo - mayo 2018, el comercio, hoteles y restaurantes concentraron el (27.7%) de jóvenes ocupados; los servicios comunales, sociales y personales ocuparon al (18.5%) y la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca al (15.6%)⁸. Respecto a la Tasa de Ocupación (TO) la cual representa la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET), en el caso de los jóvenes, en el periodo referenciado, la Tasa de Ocupación (TO) fue del 50%, en los hombres fue del 55,4%, y en las mujeres del 44.5%⁹.

El proyecto de ley de acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad tiene como propósito fortalecer los mecanismos de homologación de experiencia laboral, y la creación de incentivos para que las empresas públicas y privadas contraten a jóvenes sin experiencia laboral. Es de señalar que el proyecto de ley “*por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones*”, complementa y perfecciona las disposiciones contenidas en la Ley 1429 de 2010 “*Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*” y la Ley 1780 de 2016, “*Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*”, en la búsqueda de promover la generación de empleo y el emprendimiento juvenil, a través del desarrollo de medidas para la eliminación de las barreras que impiden que los jóvenes tengan acceso al mercado laboral.

III. DEL ARTICULADO

El presente Proyecto de Ley consta de nueve (9) artículos y el objeto del mismo se fundamenta en la autorización al Gobierno nacional en impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad con mecanismos que impacten efectivamente en su vinculación laboral. De igual manera, el articulado plantea un cambio

al porcentaje de modificación de las plantas de personal que trata el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, los mecanismos para la homologación de experiencia laboral; la experiencia laboral mediante promedio académico, incentivos para el logro del objeto de la iniciativa mediante la reducción de contribuciones a seguridad social en las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo y la promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas en la consecución del objeto del presente proyecto de ley; el ámbito de aplicación, la autorización al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente Ley; y finalmente la vigencia y derogatorias.

El artículo dos (2) en lo concerniente a la modificación de las plantas de personal de que trata el artículo catorce (14) de la Ley 1780 de 2016, se propone un aumento del 10% al 20% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. Este aumento se basa en la necesidad de garantizar efectiva y proporcionalmente a la población económicamente activa en Colombia de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, la correspondencia en la fuerza laboral efectiva de un país, al estar constituida por las Personas en Edad de Trabajar (PET) que están buscando trabajo. Lo anterior se justifica en razón a que en el panorama nacional la tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años de edad, para el trimestre marzo-mayo de 2018, fue del 16,7%, en contraste con el mismo periodo en el año 2017 donde la tasa de desempleo fue del 16,0%. Esto demuestra un incremento en la cifra de desempleo, a pesar de las medidas implementadas por la Ley 1780 de 2016. El desempleo de los hombres jóvenes en el referido lapso (2018) fue de 13% en comparación con el 21.6% de las mujeres jóvenes¹⁰. Según el DANE a 2018, existen 12.768.157 jóvenes (entre 18 y 28 años), quienes representan el 27% de la población¹¹. Es así como se propone la Modificación de las plantas de personal, al siguiente tenor: Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un veinte por ciento (20%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas

¹⁰ Departamento Nacional de Estadística - DANE- (2018). Mercado laboral de la juventud. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar18_may18.pdf

¹¹ Portafolio (2018). Desempleo juvenil sigue creciendo en Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/empleo/cifras-de-desempleo-juvenil-en-colombia-2018-517152>

⁸ Departamento Nacional de Estadística - DANE- (2018). Mercado laboral de la juventud. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar18_may18.pdf

⁹ *Ibidem*.

de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

La modificación al artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, contenida en el artículo 3° del presente proyecto de ley, precisa el alcance de la norma, teniendo en cuenta el alcance que debe dársele al espíritu del legislador como representante de la voluntad popular; así en el precitado artículo que modifica a su vez el artículo 64 de la Ley 1429 de 2010, señala que “*Será tomada en cuenta la experiencia laboral...*”, lo cual resulta ambiguo y difuso. ¿Qué quiere decir la norma con que será tomada en cuenta la experiencia laboral?; ¿En qué términos, a qué se refiere, tácitamente garantiza un derecho a qué, para qué será tomada en cuenta? En realidad el espíritu del legislador es reconocer como experiencia el tiempo adquirido en las prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados, lo cual queda de manera clara y expresa en el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República. En tal sentido, complementando y precisando su alcance en los siguientes términos: “*Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados*”.

Guiados por el espíritu de las Leyes 1429 de 2010 y, 1780 de 2016, sobre el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, el artículo cuarto (4) del presente proyecto de ley, confiere experiencia laboral mediante promedio académicos, trabajos de grado laureados y trabajos académicos en reconocidas publicaciones internacionales. Este esfuerzo académico se homologará de la siguiente manera: i) Promedio Académico igual o superior a 4,5 en pregrado o trabajos de grado laureados acreditarán seis (6) meses de experiencia laboral; ii) Promedio Académico igual o superior a 4,5 en maestría o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán un (1) año de experiencia laboral; iii) Promedio Académico igual o superior a 4,5 en doctorado o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán dos (2) años de experiencia laboral. Lo anterior para exaltar, reconocer e incentivar a los jóvenes talentosos colombianos dedicados y exitosos en sus carreras estudiantiles de pregrado

y posgrado y, para fracturar una de las principales barreras de acceso al mercado laboral como lo es la falta de experiencia laboral.

Por su parte el artículo quinto (5) referente a la “Reducción de contribuciones a seguridad social”, busca que las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, puedan estar exoneradas del pago del (50%) de las contribuciones de seguridad social para esos trabajadores por un término de seis (6) meses; con el objeto de motivar a los empleadores para que contraten a los jóvenes en su primer empleo, conforme a un beneficio de descuento en su aportes ordinarios en seguridad social. El sistema integral de seguridad social constituye el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que disponen las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida. Este sistema está configurado en tres campos, el sistema de general de salud, el sistema general de pensiones y el sistema de riesgos laborales. Los aportes al sistema integral de seguridad social, en los casos de vinculación laboral, se realiza en proporción del salario devengado por trabajadores y empleadores. Los empleadores aportan el 8.5% en salud, el 12% del aporte en pensión y entre el 0.5% al 6.4% de los aportes en ARL. Los aportes patronales al sistema de seguridad social constituyen un costo considerable en los gastos de una empresa en su personal. Por lo tanto, un incentivo de exoneración de pago de un porcentaje de las referidas contribuciones por la vinculación de jóvenes a su primer empleo, representaría una estrategia atractiva para las empresas en aspectos económicos, y en función de facilitar el acceso de los jóvenes a su primera experiencia laboral. De acuerdo al Informe ‘*Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica*’ publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), países como Portugal, República Checa y Túnez, han implementado estrategias de subvenciones directas, reducciones o exoneraciones de cuotas de seguridad social para los empleadores que contraten a jóvenes desempleados¹².

Es imperativo que el Gobierno nacional reglamente esta disposición respecto al costo que asumirán las Entidades Promotoras de Salud (EPS), Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL). El costo que asumirán estas entidades es temporal, solamente por el término de seis (6) meses y obedece al principio de solidaridad del servicio público esencial de seguridad social, el cual se encuentra establecido en el literal b) artículo 2° de la Ley 100 de 1993, el cual preceptúa que la solidaridad consiste en la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las

¹² Organización Internacional del Trabajo (2011). Políticas del Empleo Juvenil durante la recuperación económica. Resumen de Política. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf

regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Los empleos a que se refiere el artículo seis (6) del presente proyecto de ley, relacionado con la “Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas”, son todos aquellos que requieren experiencia profesional, ya sea desde áreas administrativas, técnicas y operativas. Por tal razón, el Gobierno nacional debe reglamentar esta disposición en el propósito de que los contratistas de obras públicas garanticen que al menos el diez por ciento (10%) de su nómina esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional.

Las obras públicas se enmarcan en el sector de la construcción y este representa un sector fundamental para la economía y la generación de empleo formal. De acuerdo con la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), este sector genera inversiones alrededor de 77 billones (abril/2018), aporta 46 billones de pesos a la economía, demanda insumos por 34 billones de pesos anualmente y, junto con las actividades inmobiliarias, generan 1.8 millones de empleos¹³. Adecco Group, compañía encargada de la gestión del talento humano a nivel mundial, expresó que los cinco sectores que más generaron oportunidades laborales en Colombia en el 2017, fueron el comercio (30%), la industria manufacturera (26%), los establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, servicios (19%), los servicios comunales, sociales y personales (10%) y la construcción (10%)¹⁴.

La generación de empleo en el contexto de las obras públicas puede ser un polo significativo de generación de empleo para jóvenes sin experiencia profesional, teniendo en cuenta que como lo establece el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los particulares deben tener en cuenta que al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. Y una función social por excelencia es apoyar en la generación de empleo de sectores especiales como los jóvenes que inician su vida profesional. Cabe destacar que esta estrategia de generación de empleo juvenil a través de obras públicas, ha sido aplicada en África del Sur, España, Hungría y Kenia, conforme lo expresa el Informe ‘Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica’ publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹³ Cámara Colombiana de Construcción (2018). CARACOL presentó sus propuestas sectoriales para el próximo cuatrienio. Recuperado de <https://camacol.co/prensa/noticias/camacol-presento-sus-propuestas-sectoriales-para-el-proximo-cuatrienio>

¹⁴ Diario *La República* (2018). Los cinco sectores que jalarán el empleo este año. Recuperado de <https://www.larepublica.co/alta-gerencia/los-cinco-sectores-que-jalanan-el-empleo-este-ano-2589416>

IV. CONSTITUCIONALIDAD

En materia del gasto público, referente a las partidas presupuestales a las que pudiere llegar autorizar el proyecto de ley “por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”, es de señalar que frente a lo dispuesto en el presente Proyecto de ley, en materia del gasto público, la Sentencia C-490/94 de la Corte Constitucional de Colombia, ha manifestado en este sentido: “Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales” (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la ley anual de presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que “...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales’ y ‘partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole

la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado *ex profeso* por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales”.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: “Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable” (...) Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación. Y tal como lo establece el Proyecto de ley “Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”, la autorización contenida en él, no constituiría, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno nacional, en materia del gasto público.

Proposición

Por las razones precedentemente expuestas, en consonancia con los Principios Constitucionales contenidos en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia, y Legales previstas en la Ley 5ª de 1992 que las soportan, así como la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizadas por la Constitución Nacional, solicito a esta honorable Corporación, darle el trámite constitucional al proyecto de ley “por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.

Aconsideración de los honorables Congresistas;



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO

Representante a la Cámara
Departamento del Huila

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 042 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Julio César Triana Quintero*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Consideraciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC).

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a todo el territorio nacional.

Artículo 3°. *Calidad Turística.* Para efectos de la presente ley, entiéndase por Calidad Turística, el grado en el que un conjunto de características

cumple con los requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

Artículo 4°. *Certificación en Calidad Turística*. Entiéndase por Certificación en Calidad Turística, aquella expedida por una entidad de certificación autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en el que se evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo. En cualquier momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá verificar la obtención de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Artículo 5°. *Servicios Turísticos*. Para efectos del incentivo contenido la presente ley, se entenderá por servicios turísticos: alojamiento, alimentación y demás servicios básicos prestados directamente por el establecimiento hotelero, alojamiento y hospedaje y/o los complementarios que preste de manera directa e indirecta.

Artículo 6°. *Mediano Hotel*. Entiéndase como mediano hotel, como aquella unidad de beneficio económico realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, comerciales o de servicios, rurales y/o urbanas, que tenga cincuenta (50) o más habitaciones.

Artículo 7°. *Pequeño Hotel*. Entiéndase por pequeño hotel, como aquella unidad de beneficio económico realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, comerciales o de servicios, rurales y/o urbanas que tenga menos de cincuenta (50) habitaciones

CAPÍTULO II

Incentivo tributario

Artículo 8°. *Incentivo Tributario*. Créase el incentivo tributario de renta exenta para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2020 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

Artículo 9°. *Renta exenta*. Las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos en pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, estarán exentos del impuesto sobre la renta en un 30%, por un término de quince (15) años, contados a

partir del siguiente año gravable al que se obtuvo la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

Artículo 10. *Requisitos para la obtención del incentivo*. Para la acceder al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá acreditar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) los siguientes requisitos:

1. Registro Nacional de Turismo vigente.
2. Matrícula del establecimiento de comercio en el Registro Mercantil de Cámara y Comercio.
3. Certificación en calidad, expedida por entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).
4. Solicitud escrita de dicha petición.

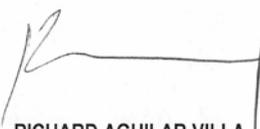
Parágrafo. En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago contribución parafiscal, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.

La suspensión también operará, cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador.

CAPÍTULO III

Vigencia y derogatorias

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República



ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística ante un organismo de certificación en calidad, acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).

2. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Para los expertos en turismo y la Organización Mundial del Turismo OMT, la *Calidad Turística*, debe entenderse como el resultado de un

proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de los consumidores respecto de los productos y servicios a un precio aceptable, incluyendo factores determinantes como la seguridad, higiene, accesibilidad y la armonía de una actividad turística preocupada por su entorno humano y natural.

La calidad turística, también implica **procesos de certificación**, ya que esta se podrá determinar en la medida en que haya un tercero que así lo acredite y dé lugar a un cambio cultural.

De cumplirse todo lo anterior, “*nos encontraríamos, según la OMT, un turismo de calidad. Por supuesto, que una mayor calidad por parte de un establecimiento turístico o mismo de una región turística podrá implicar una mayor competitividad frente a sus pares. “La calidad es transversal a acciones de política turística, es responsabilidad de todos los actores del turismo, es un factor de competitividad para las empresas y para los destinos turísticos”¹¹.*

Colombia, en aras de dar aplicabilidad a lo dispuesto por la OMT y en respuesta a los requerimientos de los consumidores, a través de la Unidades Sectoriales de Normalización lideradas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha expedido 57 Normas Técnicas Sectoriales, dirigidas a los operadores turísticos de los subsectores de alojamiento, restaurantes, guías de turismo, agencias de viajes, tiempo compartido y turismo sostenible, que en forma voluntaria quieran certificarse en calidad ante un organismo de certificación acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC).

No obstante, con la expedición de la Ley 1558 de 2012, la certificación en calidad se hace obligatoria solo para aquellos operadores turísticos que presten servicios relacionados con las actividades del denominado turismo de aventura y para aquellos que cuentan con normas de sostenibilidad turística como alojamiento y hospedaje, gastronomía, agencias de viajes, transporte turístico, operadores de congresos y sedes para congresos.

También, con el apoyo del Fondo Nacional del Turismo (Fontur), los operadores reciben asesorías para la certificación de la NTS-USNA 007 Norma Sanitaria de Manipulación de Alimentos y la certificación en normas técnicas sectoriales para agencias de viajes en Colombia (AV01, AV02, AV04), NTS Turismo de Aventura (AV010, AV011, AV012, AV013) y NTS-TS 003 de sostenibilidad.

Para el año 2013, según informe presentado por MinCIT a la Comisión Sexta del Senado,

tan solo 548 operadores turísticos se certificaron en calidad, atendiendo a las diferentes Normas Técnicas Sectoriales, clasificados así:

PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS	Número
Agencias de viajes	330
Establecimientos de Alojamiento	134
Establecimientos Gastronómicos	27
Guías de Turismo	56
Transporte Turístico Terrestre	1
TOTAL	548

Aunque se resalta el esfuerzo del Gobierno nacional, por mejorar la calidad de los servicios turísticos con la expedición de estas normas y la concientización de los enormes beneficios que conlleva un proceso de certificación, el porcentaje de operadores turísticos certificados en calidad, podría ser mayor si se eliminan los obstáculos a los cuales se enfrentan estos últimos a la hora de iniciar este tipo de procesos.

Esto es:

1. La falta de publicidad sobre la existencia de estas normas en el sector.
2. Altos costos en asesorías y auditorías de certificación.
3. Incremento en costos de desplazamiento y manutención de los auditores para quienes operan fuera de la capital.
4. Inconformismo de los operadores en relación al tiempo de duración de la certificación.
5. El desinterés por parte de los operadores al no ser normas de carácter impositivo y no obtenerse un beneficio directo por parte del Estado.

Vale la pena resaltar que la calidad turística de los operadores es factor determinante para alcanzar la *Competitividad* y posicionamiento de un país como destino turístico de preferencia mundial. Esta situación no se refleja en nuestro país.

Es ineludible destacar que normas como la Ley 788 de 2002, reglamentada por el Decreto 2755 de 2003 en el que se estipula una exención en las rentas provenientes de la prestación del servicio hotelero en nuevos hoteles construidos entre el 1° de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2017, durante 30 años contados a partir del inicio de las operaciones, se han disparado cifras entre el periodo 2003-2013 tales como las 27.705 habitaciones nuevas con una inversión de \$2.2 billones, según reporte de Cotelco.

Bajo esta política, se remodelaron durante el mismo periodo 21.763 habitaciones con una inversión de \$492.521 millones y el listado mercantil del sector turismo reporta 1.500 hoteles nuevos en los que se resalta la llegada de cadenas internacionales como Holiday Inn e Intercontinental; Hilton con Hampton entre otras.

¹ Derecho al día, Año XI - Edición N° 19709 de agosto de 2012, Calidad y Turismo: Normas Nacionales e Internacionales, www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/calidad-y-turismo-normas-nacionales-e-internacionales/+4446

Si bien esta medida ha tenido gran acogida en la industria turística generando mayor competitividad, puede aumentar la sobreoferta hotelera en el país además de no cobijar a aquellos hoteleros que no tienen músculo financiero o acceso a créditos para tan grande inversión.

Esta iniciativa se presenta entonces, como una herramienta de fomento y promoción de la calidad y competitividad turística en el país, para que a través de incentivos tributarios se logre generar interés por parte de los (pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje) para acceder a procesos de certificación en calidad, además de generar empleo, activar y formalizar el sector, especialmente en ciudades intermedias.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

a) Constitución Política de Colombia

Artículo 1°. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

b) Ley 300 de 1996 modificada por la Ley 1558 de 2012.

Artículo 2°. *Modifíquese.* El artículo 1° de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 1°. Importancia de la industria turística. El turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social. Como industria que es, las tasas aplicables a los prestadores de servicios turísticos en materia impositiva, serán las que correspondan a la actividad industrial o I comercial si le es más favorable. El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional.

Artículo 3°. *Modifíquese.* El artículo 2° de la Ley 300 de 1996, el cual tendrá 4 nuevos principios y quedará así:

“Artículo 2°. Principios. Son principios rectores de la actividad turística los siguientes:

(...)

10. **Calidad.** *En virtud del cual, es prioridad optimizar la calidad de los destinos y de los servicios turísticos en todas sus áreas, con el fin de aumentar la competitividad del destino y satisfacer la demanda nacional e internacional.*
11. **Competitividad.** *En virtud del cual, el desarrollo del turismo requiere propiciar las condiciones necesarias para el mejoramiento continuo de la industria turística, de forma que mediante el incremento de la demanda genere riqueza y fomente la inversión de capital nacional y extranjero.*
12. **Accesibilidad.** *En virtud del cual, es deber del sector turístico propender conforme al artículo 13 de la Constitución Política, la eliminación de las barreras que impidan el uso y disfrute de la actividad turística por todos los sectores de la sociedad, incentivando la equiparación de oportunidades.*

c) Ley 1101 de 2006

Artículo 16. *Incentivos Tributarios. Únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios de los incentivos tributarios consagrados a su favor. La omisión de la actualización del Registro Nacional de Turismo, así como el incumplimiento en el pago de la contribución parafiscal, producirá la pérdida del incentivo tributario correspondiente al año fiscal en el cual se presente la omisión o incumplimiento.*

3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa, consta de once (11) proposiciones legislativas, contenidos en 3 capítulos. Dentro de los aspectos más relevantes, cabe resaltar lo siguiente:

En su artículo 1°, establece el objeto de la presente iniciativa legislativa.

En cuanto al artículo 3°, define el **concepto de calidad turística** como aquel grado en el que un conjunto de características cumple con los requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

Por su parte, el artículo 4° define el **concepto de certificación en calidad turística** y contempla la posibilidad de verificación en cualquier momento de dicha Certificación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

De igual forma, el artículo 5° puntualiza la **noción de servicios turísticos**, así como los artículos 6° y 7° en los que se **define a los pequeños y medianos hoteles**.

El artículo 8° **crea el incentivo tributario de renta exenta** para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2020 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

Artículo 9° establece que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos en pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, estarán exentos del impuesto sobre la renta en un 30%, por un término de quince (15) años, contados a partir del siguiente año gravable al que se obtuvo la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

Y por último el artículo 10 que enumera los requisitos para acceder al incentivo creado por la ley.

4. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que la presente iniciativa, genera impacto fiscal en la medida en que al fijar el incentivo tributario propuesto, tendrá como consecuencia la reducción en los recaudos por impuesto de renta.

Por tal razón y en aplicación al artículo antes señalado, durante la discusión del proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda deberá informar sobre el monto de los menores recursos que se dejarían de percibir en caso de aprobarse el mismo.

Es relevante mencionar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

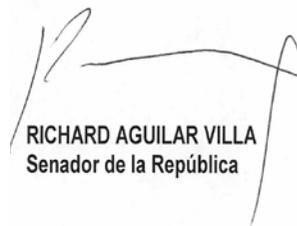
“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”².

En razón a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ante los honorables congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

De los honorables Congresistas,



RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República



ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ
Senadora de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 043 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Senadores *Richard de Aguilar Villa, Ana María Castañeda Gómez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* La presente ley establece el subsidio económico para el adulto

² Sentencia C-911 de 2007, M.P. Jaime Araújo Rentería
www.constitucional.gov.co

mayor, como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de los adultos mayores en Colombia.

Artículo 2°. El subsidio económico al adulto mayor consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará al adulto mayor, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por el Gobierno nacional.

La asignación del subsidio económico aumentará anualmente y tendrá una cobertura en todo el territorio nacional.

Parágrafo. El monto y los requisitos del subsidio económico serán fijados por el Gobierno nacional junto con los integrantes del Consejo Nacional del adulto mayor.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Del Honorable Representante,


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Marco Normativo.

El artículo 1° de la Constitución Política establece:

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución 1991, artículo 1°). (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2°, establece los fines del Estado Social de Derecho donde se destacan:

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; ... (Constitución, 1991, artículo 2°).

Facultad del Congreso el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El artículo 150 determina que: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (Subrayado fuera de texto).

2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

Envejecimiento.

El concepto envejecimiento y/o de adulto mayor ha presentado diferentes definiciones desde el punto de vista de las organizaciones internacional, gubernamentales, sociales y científicas entre otras.

El Ministerio de Salud y Protección social, en relación al adulto mayor enmarca su definición como un sujeto de derechos cuya protección depende de su núcleo familiar, el Estado y la sociedad.

Las personas adultas mayores son sujetos de derecho, socialmente activos, con garantías y responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones. Las personas envejecen de múltiples maneras dependiendo de las experiencias, eventos cruciales y transiciones afrontadas durante sus cursos de vida, es decir, implica procesos de desarrollo y de deterioro. Generalmente, una persona adulta mayor es una persona de 60 años o más de edad (Ministerio de Salud y Protección Social, s.f)

Alvarado y Salazar quienes citan a Lazarus RS y Cobo S., definen el envejecimiento como un fenómeno variable donde convergen diferentes factores y a su vez como una construcción social.

Proceso continuo, heterogéneo, universal e irreversible que determina una pérdida de la capacidad de adaptación de forma progresiva. Asimismo, es un fenómeno extremadamente variable, influido por múltiples factores arraigados en el contexto genético, social e histórico del desarrollo humano, cargado de afectos y sentimientos que se construyen durante el ciclo vital y están permeados por la cultura y las relaciones sociales de tal manera que no es claro precisar el estadio de la vida en el cual se ingresa a la vejez y cada vez la concepción de esta está más alejada de la edad cronológica y tiene mayor estructuración desde lo individual y lo social. En ese sentido, el envejecimiento es una construcción social (Alvarado. Salazar, s.f).

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México, define el envejecimiento como un proceso de Cambios continuo a través del tiempo.

Desde nuestro punto de vista, el envejecimiento es un proceso de cambios a través del tiempo, natural, gradual, continuo, irreversible y completo. Estos cambios se dan a nivel biológico,

psicológico y social, y están determinados por la historia, la cultura y la situación económica, de los grupos y las personas.

Cada persona envejece de manera diferente, dependiendo de sus características innatas, de las que adquiere a través de la experiencia y de las circunstancias a las que se haya enfrentado durante su vida.

El envejecer implica procesos de crecimiento y de deterioro. Es decir, de ganancia y de pérdida, y se da durante todas las etapas de la vida. (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México, s.f).

Rodríguez Karen en su documento de investigación vejez y envejecimiento citando a Zetina presenta la conceptualización de la vejez según la cronología:

Tabla 1: Conceptualización de la vejez según la cronología

Autor v/o Institución	Grupo de edad	Concepto
Brocklehorst 1974	60-74	Senil
	75-89	Ancianidad
	90 y más	Longevidad
De Nicola 1979	45-50	Preseñil
	50-72	Senectud gradual
	72-89	Vejez declarada
	90 y más	Grandes viejos
Sociedad de Geriátria y Gerontología de México	45-59	Prevejez
	60-79	Senectud
	80 y más	Ancianidad
Stieglitz 1964	40-60	Madurez avanzada
	61-75	Senectud
	76 y más	Senil

Fuente: Zetina, M. "Conceptualización del proceso de envejecimiento". En: *Papeles de población*. No. 019. Universidad Autónoma de México. Enero-marzo, 1999.

Nota: tomada de Rodríguez, Karen. (2010)

De las anteriores definiciones se puede concluir que la vejez y el envejecimiento ha tenido un desarrollo conceptual importante, lo cual permite al tomador de decisiones tener un panorama claro y apropiar herramientas adecuadas a la hora de formular y ejecutar políticas con el ánimo de responder a las diferentes problemáticas que conciernen al adulto mayor.

Panorama Mundial del envejecimiento en Colombia.

La Organización de las Naciones Unidas menciona que la mayoría de países del mundo están experimentando un aumento en el número y la proporción de personas mayores.

El envejecimiento de la población está a punto de convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, con consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad, entre ellos, el mercado laboral y financiero y la demanda de bienes y servicios (viviendas, transportes, protección social...), así como para la estructura familiar y los lazos intergeneracionales (ONU, s.f).

Lo anterior se fundamenta en la revisión de 2017 – Perspectivas de la población mundial. (World Population Prospects The 2017 Revision), donde:

... se espera que el número de personas mayores, es decir, aquellas de 60 años o más, se duplique para 2050 y triplique para 2100: pasará

de 962 millones en 2017 a 2.100 millones en 2050 y 3.100 millones en 2100. A nivel mundial, este grupo de población crece más rápidamente que los de personas más jóvenes.

TABLE 1. POPULATION OF THE WORLD AND REGIONS, 2017, 2030, 2050 AND 2100, ACCORDING TO THE MEDIUM-VARIANT PROJECTION

Region	Population (millions)			
	2017	2030	2050	2100
World.....	7 550	8 551	9 772	11 184
Africa.....	1 256	1 704	2 528	4 468
Asia.....	4 504	4 947	5 257	4 780
Europe.....	742	739	716	653
Latin America and the Caribbean.....	646	718	780	712
Northern America.....	361	395	435	499
Oceania.....	41	48	57	72

Source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision*. New York: United Nations.

Nota: tomada de Organización de Naciones Unidas. (2017)

La ONU presenta de manera breve los niveles y tendencias en el envejecimiento, tomando las personas de 60 años o más y las personas de más de 80 años de la siguiente forma:

En 2017, se calcula que hay 962 millones de personas con 60 años o más, es decir, un 13 por ciento de la población mundial. Este grupo de población tiene una tasa de crecimiento anual del 3 por ciento. Europa es la región con más personas pertenecientes a este grupo, aproximadamente un 25 por ciento. Ese grado de envejecimiento de la población también llegará a otras partes del mundo para 2050, con excepción de África. Ya para 2030, se estima que serán 1.400 millones de personas de edad avanzada en el mundo.

En relación con las personas que superan los 80 años, se calcula que se triplicará en poco más de 30 años y se multiplicará por siete en poco más de siete décadas: de 137 millones en 2017 pasarán a 425 millones en 2050 y a 3.100 millones en 2100. (ONU, s.f.)

La Organización Mundial de la Salud en relación al crecimiento de la población adulto mayor establece tres puntos de atención importantes:

La población mundial está envejeciendo a pasos acelerados.

Entre 2000 y 2050, la proporción de los habitantes del planeta mayores de 60 años se duplicará, pasando del 11% al 22%. En números absolutos, este grupo de edad pasará de 605 millones a 2.000 millones en el transcurso de medio siglo.

El cambio demográfico será más rápido e intenso en los países de ingresos bajos y medianos.

Por ejemplo, tuvieron que transcurrir 100 años para que en Francia el grupo de habitantes de 65 años o más se duplicara de un 7% a un 14%. Por el contrario, en países como Brasil y China esa duplicación ocurrirá en menos de 25 años.

Habrán en el mundo más personas octogenarias y nonagenarias que nunca antes.

Por ejemplo, entre 2000 y 2050 la cantidad de personas de 80 años o más aumentará casi

cuatro veces hasta alcanzar los 395 millones. Es un acontecimiento sin precedentes en la historia que la mayoría de las personas de edad madura e incluso mayores tengan unos padres vivos, como ya ocurre en nuestros días. Ello significa que una cantidad mayor de los niños conocerán a sus abuelos e incluso sus bisabuelos, en especial sus bisabuelas. En efecto, las mujeres viven por término medio entre 6 y 8 años más que los hombres. (OMS, sf.)

Panorama del envejecimiento en Colombia.

El Ministerio de Salud y Protección Social menciona que los factores de descenso en la fecundidad y la reducción de la mortalidad han generado un aumento en el envejecimiento de la población.

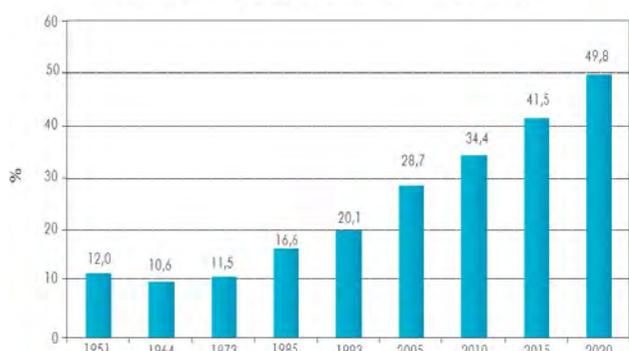
El Ministerio citando las proyecciones de población 2005-2020 del Departamento Nacional de Estadística (DANE), menciona que en Colombia para el año 2013, la población mayor (60 y más años de edad) es de 4.962.491 (10.53% del total de la población). De esta población 2.264.214 son hombres y 2.698.277 son mujeres (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

En el contexto del proceso de transición demográfica, el envejecimiento de la población del país tiene la siguiente dinámica: la población de 60 años o más tiene tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población total, entre 1985 y el año 2013, la población total de 60 años o más pasó de 2.143.109 a 3.815.453 en el 2005 y para el 2010 se proyectó en 4.473.447 de personas mayores, con un ritmo de crecimiento del 3.18% promedio anual en ese periodo. Para el 2015 se proyecta un crecimiento de la población mayor en un 3.51% y del 3.76% para el 2020. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, p. 17).

El ministerio en este sentido presenta el índice de envejecimiento tomando como fecha inicial 1951 hasta 2020:

...desde que se registró la transición demográfica en el país (1951) hasta años recientes (2010) y en futuro próximo (2020), el índice de envejecimiento se ha cuadruplicado, al pasar de 12 a 49 personas de 60 años o más por cada 100 menores de 15 años. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, p. 18).

GRÁFICO 10. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO*, COLOMBIA. 1951-2020.



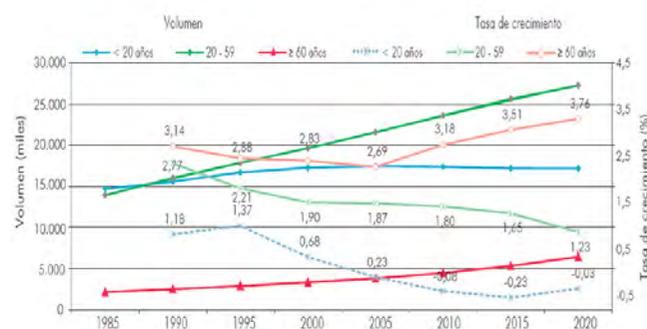
* Índice de envejecimiento = (Población de 60 años o más / Población <15) * 100

Fuente: Estimaciones Ministerio de Salud y Protección Social con base en DANE, Población censada 1951-1993, Conciliación censal 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020

Nota: tomada de Ministerio de Salud y Protección Social. (2013)

Por último en relación al crecimiento de la población mayor de 60 años en Colombia, el Ministerio menciona que es la población la cual presenta un mayor crecimiento: La población de 60 años o más tiene tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población total: entre 1964 y el año 2010, periodo en el que se evidencia la transición demográfica en el país, la población total creció el 2%, en tanto que la población de 60 años o más de 60 años creció al 3.5% promedio anual; esto indica el envejecimiento de la población de Colombia. Así mismo, si se considera el crecimiento poblacional por etapas vitales, infantes y adolescentes, adultos y personas mayores, se evidencia que mientras los infantes y adolescentes tienen crecimientos demográficos decrecientes acentuados hasta llegar a ser negativos, la población adulta decrece levemente con tendencia a la estabilidad y el crecimiento de la población mayor aumenta constantemente en el periodo 1985-2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, p. 22).

GRÁFICO 15. VOLUMEN Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD. COLOMBIA. 1985-2020.



Fuente: DANE - Series de población 1985-2020

Nota: tomada de Ministerio de Salud y Protección Social. (2013)

Situación del adulto mayor en Colombia

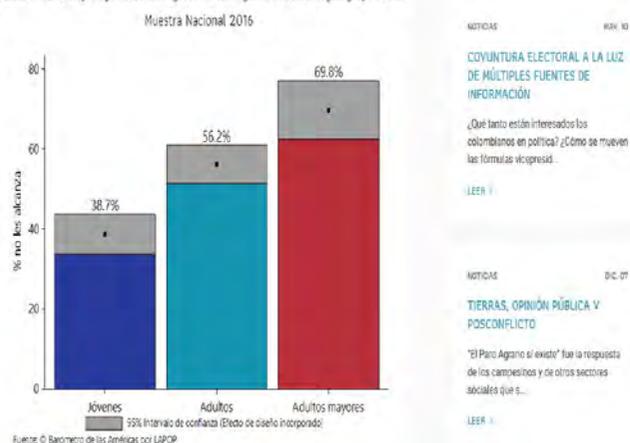
Las problemáticas que enfrentan la mayoría de los adultos mayores en Colombia están dadas por el abandono, la violencia, la pobreza, la falta de atención en salud entre otras, para efectos del presente proyecto de ley solo se hará mención de los datos en relación a la condición económica.

En relación al nivel de vida de los adultos mayores el Observatorio Democracia menciona:

En el 2016, el Barómetro de las Américas del Observatorio de la Democracia observó que el porcentaje más alto de encuestados que viven en hogares donde no les alcanza y tienen dificultades o grandes dificultades son los adultos mayores (69.8%) (Ver Gráfica 1); esto puede indicar la situación de precariedad en la que viven mayormente los ancianos, respecto a otros grupos poblacionales. En esta situación, se encuentra el 38.7% de los jóvenes y el 56.2% de los adultos. Damos cuenta que, respecto a otros grupos etarios, la capacidad económica de los hogares en que

viven las personas mayores de 60 años es menor. (observatorio de la democracia, 2017, p.2)

Gráfica 1. Porcentaje cuyo total del ingreso de su hogar no alcanza según grupo etario



Nota: Tomada de: (observatorio de la democracia, 2017)

Respecto al nivel de ingresos el Observatorio de la Democracia menciona que los adultos mayores pasan por situaciones económicas mucho más complejas que los jóvenes en sus casas. Por un lado, es mayor el porcentaje de personas de edad que viven en hogares donde los ingresos son muy bajos. El 58.7 % de los adultos mayores de 60 años viven en un hogar donde los ingresos familiares no superan los 325 mil pesos. (Observatorio de la Democracia, 2017).

Los adultos mayores no son un grupo poblacional productivo y necesitan de muchos cuidados los cuales son costosos. Por lo tanto, puede que, al encontrarse en hogares con pocos ingresos, los ancianos no se encuentren en las mejores condiciones que ellos necesitan. Además, existe la posibilidad que, al no ser productivos, se conviertan en una carga económica por lo que sus familias pueden excluirlos de actividades familiares y violentarlos en caso de que no se adapten al hogar. (Observatorio de la Democracia, 2017, p. 3).

Para el mes de abril del 2017 en entrevista con RCN Radio, el gerente del consorcio Colombia Mayor, Juan Carlos López, advirtió que de los 5 millones de adultos mayores que tiene el país, cerca 2 millones y medio están por debajo de la línea de pobreza. (RCN.2017).

Para mayo de 2018 Portafolio publicó un artículo periodístico en el cual indica un panorama desolador en relación a la situación de los adultos mayores en Colombia, los apartes más significativos en materia económica son los siguientes:

Aunque lo lógico es que en las edades avanzadas el ingreso esté garantizado por medio de un modelo de pensiones, lo cierto es que, según las cifras oficiales, esta cobertura no supera el 30 por ciento, con un desequilibrio significativo en las zonas rurales, donde apenas uno de cada diez ha cotizado para este beneficio.

Rodrigo Heredia, profesor de Geriatria de la Universidad Javeriana, referencia que los abuelos que carecen de ingresos sobreviven con el apoyo

económico de sus familiares, muchos precarios, y que las ayudas económicas estatales solo cobijan a uno de cada cinco.

La consecuencia no puede ser otra que la dependencia, que, según Heredia, se relaciona con las disfunciones laborales marcadas por el rechazo que enfrenta esta población, incluso desde la cuarta década. Es claro, según el especialista, que después de los sesenta años, más de la mitad de los colombianos tienen que trabajar por necesidad, informalmente y en condiciones adversas de seguridad social. (Portafolio. 2017) (subaryado fuera de texto).

Conclusiones

Como se mencionó el concepto de vejez y el envejecimiento ha tenido un desarrollo conceptual importante, lo cual permite al tomador de decisiones tener un panorama claro para evaluar las herramientas adecuadas a la hora de formular y ejecutar políticas con el ánimo de responder a las diferentes problemáticas que conciernen al adulto mayor.

En Colombia, la situación de precariedad que viven los adultos mayores es significativamente más alta respecto a otros grupos poblacionales, lo cual y entre otros factores hace propensos a los adultos mayores de padecer enfermedades como la depresión.

Las ayudas económicas estatales no son suficientes ni en el monto ni en la cobertura, según lo mencionado 2 millones y medio de los adultos mayores están por debajo de la línea de pobreza y 1 de cada 5 adultos mayores tienen alguna ayuda económica.

La política colombiana de envejecimiento y vejez establece como meta del Eje Estratégico 2: Protección Social Integral. Gestionar el ajuste del subsidio monetario para personas adultas mayores, en su valor y el incremento anual del mismo de acuerdo con el porcentaje de IPC.

Del Honorable Representante,


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

Referencias.

Alejandra Alvarado y Ángela Salazar. (2014). *Análisis del concepto de envejecimiento*. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1134-928X2014000200002

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Ibáñez.

Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México. (Sin especificar Fecha). ¿Quién es la persona mayor?. Recuperado de <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/quien-es-el-adulto-mayor>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Envejecimiento demográfico. Colombia Dinámica demográfica y estructuras poblacionales*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Envejecimiento-demografico-Colombia-1951-2020.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (Sin Especificar Fecha). *Envejecimiento y Vejez*. Recuperado: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/envejecimiento-vejez.aspx>

Observatorio de la Democracia. (2017). *La situación de los adultos mayores en Colombia*. Recuperado de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/063017-observatoriodelademocracia.pdf>

Organización de Naciones Unidas. (Sin Especificar Fecha). *Envejecimiento*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/ageing/index.html>

Organización Mundial de la Salud. (Sin Especificar Fecha) *Datos interesantes acerca del envejecimiento*. Recuperado de: <http://www.who.int/ageing/about/facts/es/>

Portafolio. (18 de mayo de 2017). *El desalentador panorama del adulto mayor en Colombia*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/panorama-del-adulto-mayor-en-colombia-2018-517356>

RCN Radio. (11 de abril de 2017). *Pobreza extrema cobija a la mitad de los adultos mayores en Colombia*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/pobreza-extrema-cobija-la-mitad-los-adultos-mayores-colombia>

Rodríguez, Karen. (2010) *Vejez y envejecimiento grupo de Investigación en Actividad Física y Desarrollo Humano*, Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud, Universidad

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/dd/dd857fc5-5a01-4355-b07a-e2f0720b216b.pdf

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 045 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Óscar Sánchez León.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 566 - Jueves, 2 de agosto de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de Acto legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital.....	1
Proyecto de Acto legislativo número 046 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.....	7
PROYECTO DE LEY NÚMERO	
Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 043 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.....	17
Proyecto de ley número 045 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones.	21