



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 696

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 49 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 LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2019

*por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley consiste en contribuir a la promoción y de la actividad bomberil en Colombia, así como obtener recursos para financiar los cuerpos de bomberos.

**Parágrafo.** Los ingresos y beneficios contemplados en la presente ley no le serán aplicables a los bomberos aeronáuticos según el literal c), del artículo 18, de la Ley 1575 de 2014.

TÍTULO II

ESTAMPILLA BOMBERIL

**Artículo 2°.** *Estampilla Bomberil.* La estampilla bomberil establecida en los artículos 14 y 37 de la Ley 1575 de 2012 se regirá por las siguientes disposiciones.

**Artículo 3°.** *Autorización.* Autorícese a las Asambleas departamentales para emitir una estampilla, la cual se denominará Estampilla Bomberil, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de la actividad bomberil, en cada una de sus respectivas jurisdicciones.

**Parágrafo 1°.** Los contratos laborales, contratos de aprendizaje, convenios interadministrativos, y actos sin cuantía entre entidades públicas, quedan excluidos de la presente estampilla.

**Parágrafo 2°.** Los actos gravados deben ejecutarse, realizarse o desarrollarse en la jurisdicción que está generando la estampilla.

**Parágrafo 3°.** La Estampilla Bomberil podrá establecerse sin perjuicio que en la jurisdicción también se generen otros tributos o cobros para financiar la actividad bomberil.

**Parágrafo 4°.** Facúltese a los Concejos Municipales y Distritales de cada departamento para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento respectivo, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

**Artículo 4°.** *Tarifas de la estampilla.* Cada entidad territorial aplicará correspondiente tarifa conforme su autonomía territorial, y según sus necesidades e intereses. La tarifa aplicable a la Estampilla Bomberil, será mínimo el 0.5% y máximo el 1.5% del valor del acto o contrato, y se cobrará sobre actuaciones públicas y documentos públicos.

**Artículo 5°.** *Recaudo y destinación.* El valor a recaudar por concepto de esta estampilla no tendrá límite y será permanente.

El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de las instalaciones donde funcionaran los cuerpos de bomberos, y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los mismos, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector público, sector privado y la cooperación internacional.

**Artículo 6°.** *Control de la estampilla.* Cada entidad territorial que establezca la Estampilla Bomberil en su jurisdicción, deberá presentar un informe anual a la respectiva Contraloría Territorial a que esté sujeta, donde detalle el recaudo, gestión, administración y destinación de los recursos obtenidos por este concepto.

## TÍTULO II

OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL  
FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD  
BOMBERIL

**Artículo 7°.** *Bases gravables de los recursos territoriales para financiar la actividad bomberil:* Modifíquese el párrafo 2°, del artículo 37 de la Ley 1575 de 2014, adicionando un segundo inciso el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** Para calcular la sobretasa o recargo al impuesto predial destinado a financiar la actividad bomberil, los municipios podrán utilizar el avalúo catastral vigente en sus respectivas jurisdicciones.

De igual modo, para calcular las tasas, sobretasas o recargos sobre los demás tributos o actuaciones de los que trata este artículo, se podrán emplear las bases gravables de los tributos territoriales o el monto a pagar por los mismos, así como las cuantías de las actuaciones públicas mencionadas.

**Artículo 8°.** *Régimen Tributario de los Cuerpos de Bomberos.* Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 23.** *Entidades No Contribuyentes Declarantes.* No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcohólicos anónimos, **los bomberos de Colombia**, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

Las entidades de que trata el presente artículo deberán garantizar la transparencia en la gestión de sus recursos y en el desarrollo de su actividad. La DIAN podrá ejercer fiscalización sobre estas entidades y solicitar la información que considere pertinente para esos efectos.

**Artículo 9°.** *Exclusión de tributos territoriales y nacionales:* Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 30.** Los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de propiedad de los bomberos de Colombia, no estarán gravados con tributos territoriales.

De igual modo, no podrá gravarse con ningún tributo territorial la actividad bomberil, las actividades que desarrollen para financiarse, y cualquier pago que requieran para la celebración de contratos y/o convenios con los entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado.

Los bomberos de Colombia, sus bienes, las actividades que desarrollen en cumplimiento de su objeto, así como las que desarrollen para su

financiación, estarán excluidas del pago de tributos de orden nacional.

## TÍTULO III

## OTRAS DISPOSICIONES

**Artículo 10.** *Inclusión de entidades a los Bomberos de Colombia:* Adiciónese un literal “i” y un párrafo 4° al artículo 4 de la Ley 1575 de 2012, así:

i) Las organizaciones civiles, corporaciones, o fundaciones legalmente constituidas cuyo objeto sea la prevención, atención y en general la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.

**Parágrafo 4°.** El Ministerio del Interior o quien haga sus veces regulará el literal (i) del presente artículo, con el fin que las organizaciones civiles, corporaciones, o fundaciones legalmente constituidas mencionadas, puedan hacer parte de los Bomberos de Colombia cumpliendo los requisitos y procedimientos que se establezcan.

**Artículo 11.** *Inclusión de entidades a la Junta Nacional de Bomberos:* Adiciónese un literal “k” y un párrafo 2° al artículo 8 de la Ley 1575 de 2012, así:

k) Dos (2) representantes de las organizaciones civiles, corporaciones, o fundaciones legalmente constituidas a que se refiere el literal (i) del artículo 4 de la presente ley.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio del Interior o quien haga sus veces regulará la forma de elección respecto de los miembros del literal (k) del presente artículo.

**Artículo 12.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

  
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2019  
CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para financiar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones.*

## 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 cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes y justificación, (2) objetivos del Proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, e (5) impacto fiscal.

### 1. Antecedentes y justificación

El presente Proyecto de ley parte de la necesidad que se tiene de fortalecer financieramente la actividad bomberil en nuestro país. En este sentido, con miras a fortalecer la labor de los Bomberos de Colombia y para la creación de todos los Cuerpos de Bomberos faltantes, pues a la fecha hay varios municipios sin este servicio, así como las deficiencias que se presentan en los sitios donde ya existe el mismo, se hace imperativa una reforma a la Ley 1575 de 2012, así como crear instrumentos financieros para obtener los recursos que se necesitan para el desarrollo de esta actividad.

También debe recordarse que la razón de habitantes por bombero recomendada no se está cumpliendo (1.000 habitantes x 1 bombero), pues claramente no existen los recursos para lograr esta proporción, lo que ocasiona una incertidumbre en el sentido de no estar preparados para las eventuales

emergencias que puedan presentarse y deban ser atendidas por la actividad bomberil.

Considerando lo mencionado, se denota que las medidas actuales no son suficientes para crear y mantener cuerpos de bomberos en nuestro país, y muestra de ello son las cifras sobre lo que se le asigna a este concepto en el Presupuesto General de la Nación, en virtud de las cuales puede observarse como los casi 43 mil millones de pesos asignados a estos rubros son insuficientes para los 1122 municipios que tiene nuestro país, pues una división básica daría un aproximado de 38 a 40 millones de pesos anuales por municipio, lo que es ínfimo comparado con las necesidades que se desprenden de esta actividad.

De tal modo, se presentan las cifras del Presupuesto General de la Nación destinados a este concepto en los últimos 5 años y su respectiva ejecución:

#### Recursos Dirección Nacional de Bomberos de Colombia

Concepto	Presupuesto Aforado 2013	Presupuesto Aforado 2014	Presupuesto Aforado 2015	Presupuesto Aforado 2016	Presupuesto Aforado 2017	Presupuesto Aforado 2018
Aportes de la Nación	2,870.0	4,676.0	4,391.6	4,902.9	4,685.0	4,559.0
Fondos Especiales (Fondo Nal de Bomberos)	12,000.0	10,000.0	23,482.0	30,220.6	36,268.2	38,417.0
<b>TOTAL INGRESOS DNB</b>	<b>14,870.0</b>	<b>14,676.0</b>	<b>27,873.6</b>	<b>35,123.5</b>	<b>40,953.2</b>	<b>42,976.0</b>

Millones de \$

Concepto	Presupuesto Vigencia 2013 (1)	Presupuesto Vigencia 2014 (1)	Presupuesto Vigencia 2015 (1)	Presupuesto Vigencia 2016 (1)	Presupuesto Vigencia 2017 (1)	Presupuesto Vigencia 2018 (1)
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>2,870.0</b>	<b>4,676.0</b>	<b>4,391.6</b>	<b>4,902.9</b>	<b>4,685.0</b>	<b>4,559.0</b>
Gastos de Personal	2,000.0	2,882.9	2,997.7	3,545.3	3,409.0	3,257.0
Gastos Generales	850.0	1,756.9	1,351.6	1,284.7	1,220.2	1,265.0
Transferencias	20.0	36.2	42.3	72.9	55.8	37.0
<b>INVERSION</b>	<b>12,000.0</b>	<b>10,000.0</b>	<b>23,482.0</b>	<b>30,220.6</b>	<b>36,268.2</b>	<b>38,417.0</b>
<b>TOTAL GASTOS DNB</b>	<b>14,870.0</b>	<b>14,676.0</b>	<b>27,873.6</b>	<b>35,123.5</b>	<b>40,953.2</b>	<b>42,976.0</b>

Cifras en Millones de Pesos-

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Proyecto	Presupuesto Vigente 2013 (1)	Presupuesto Vigente 2014 (1)	Presupuesto Vigente 2015 (1)	Presupuesto Vigente 2016 (1)	Presupuesto Vigente 2017 (1)	Presupuesto Vigente 2018 (1)
<b>INVERSION</b>						
C-520-1000-1 Fortalecimiento Institucional de los Bomberos, a Través del Fondo Nacional de Bomberos a Nivel Nacional	12,000.0	10,000.0	23,482.0	3,226.8		
C-223-1001-1 Fortalecimiento de los Bomberos de Colombia a Nivel Nacional				26,993.8		
C-3708-1000-1 Fortalecimiento de los Bomberos de Colombia a Nivel Nacional					1,773.2	
C-3708-1000-2 Fortalecimiento de los Cuerpos de Bomberos, , Nacional					34,495.0	38,417.0
<b>Total Inversión DNB</b>	<b>12,000.0</b>	<b>10,000.0</b>	<b>23,482.0</b>	<b>30,220.6</b>	<b>36,268.2</b>	<b>38,417.0</b>

Cifras en Millones de Pesos Colombianos.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Visto lo anterior, el presente Proyecto de ley busca dotar de recursos adicionales a los Bomberos de Colombia, así como disminuir posible gastos impositivos que puedan ocasionar, de tal forma, cabe resaltar que la exclusión de tributos de orden

nacional se hace para que los Bomberos de Colombia no tengan cargas tributarias sustanciales y formales excesivas que desgasten su administración, y que en el caso de los tributos de orden territorial, se hace con esta misma lógica, pero en este caso tales

rubros son compensados por la estampilla bomberil establecida en el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 y adicionalmente con los demás recursos que se estipulan en este artículo y a los que se les busca darles mayor claridad con el presente Proyecto de ley.

Por otro lado, es pertinente con el fin de respetar el derecho a la igualdad y promocionar la actividad bomberil, la inclusión dentro de la definición de “Bomberos de Colombia” del artículo 4° de la Ley 1575 de 2012, a las organizaciones civiles, corporaciones, o fundaciones legalmente constituidas cuyo objeto sea la prevención, atención y en general la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, de acuerdo a lo que reglamente el Ministerio del Interior, de tal modo se reconozca un derecho a pertenecer a dicho grupo de sujetos a los Bomberos de Colombia, pues de no ser así, se estaría excluyendo sin justificación a un grupo de personas que ayudan a prestar este servicio de actividad bomberil a la comunidad, lo que realizan hoy en día de manera autónoma, gratuita y sin ningún tipo de apoyo o acompañamiento por parte del Estado.

También debe considerarse por lo demás, que la Ley 1575 si se admite en su artículo 4 a la “Confederación de Bomberos”, **entidad de derecho privado sin ánimo de lucro**, pero no a sus confederados (asociados individuales), por lo cual se hace necesario realizar esa rectificación para no vulnerar los derechos de estos sujetos no incluidos en la ley, así como fortalecer los Bomberos de Colombia con este grupo de personas que también prestan el servicio y se dedican a la actividad bomberil.

Por último, es indispensable señalar que el 23 de octubre se remitió el presente Proyecto de ley por medio de un correo electrónico a la Dirección Nacional de Bomberos, Confederación de Bomberos y a la Federación Nacional de Bomberos, con el fin que se pronunciaran sobre la pertinencia y observaciones en general del documento, con base en el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, no obstante, solo se pronunció la Federación de Bomberos en el sentido de apoyar la iniciativa.

En este sentido, se deja constancia del asunto y así mismo se menciona que se está en total disponibilidad de oír a estas organizaciones como a cualquier otra entidad o sujeto que desee aportar a la construcción del Proyecto de ley y a la solución de las problemáticas que se comentan.

Con base en lo anterior, el 11 de noviembre de 2018 se radico el Proyecto de ley con número 277 de Cámara, no obstante, por periodos legislativo y una congestionada agenda legislativa, la iniciativa fue archivada si discutirse, motivo por el cual se presenta de nuevo el Proyecto de ley en esta ocasión, considerando varios cuestionamientos que se suscitaron desde ese lapso hasta la actualidad.

Visto lo anterior, a continuación, se trazan los objetivos del Proyecto de ley.

## 2. Objetivos

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del Proyecto de ley para denotar sus fines.

El objetivo general del Proyecto de ley es el siguiente:

- Fortalecer la actividad bomberil en Colombia.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Dotar de recursos a los Bomberos de Colombia a través de:
  - Regulando la estampilla bomberil.
  - Incluir dentro del régimen del impuesto de renta de los sujetos no contribuyentes y declarantes a los Bomberos de Colombia.
  - Excluir de tributos nacionales y territoriales a la actividad bomberil y a los cuerpos de bomberos de Colombia.
  - Destinar el cinco (5%) del recaudo del gravamen a los movimientos financieros a la actividad bomberil en Colombia.
- Incluir dentro de los Bomberos de Colombia a otras entidades que desarrollan la actividad bomberil.
- Promover la actividad bomberil en Colombia.

## 3. Descripción del proyecto

En su primer artículo el Proyecto de ley describe su objeto, el cual es la promoción de la actividad bomberil en Colombia, así como la obtención de recursos para el fortalecimiento de la misma.

Posteriormente, en los artículos 2° a 6° se regula la estampilla bomberil, de tal forma, se le da la autorización a los respectivos entes territoriales para generar este tributo en sus respectivas jurisdicciones.

Se debe mencionar que NO se está sobrerregulando de la estampilla, pues la Ley 1575 de 2012 solo la autorizó en sus artículos 14 y 37 sin regular ninguno de sus aspectos que es lo que se pretende hacer con la presente ley.

De igual modo, debe indicarse que los ingresos y beneficios de los que trata la presente ley no les aplican a los bomberos aeronáuticos quienes tienen una regulación diferente del ámbito privado, y considerando que los recursos se necesitan para los demás cuerpos de bomberos.

La destinación de estos recursos será para la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de la actividad bomberil. Cabe anotar que los contratos laborales, de aprendizaje, convenios interadministrativos y actos sin cuantía, quedan excluidos de este impuesto.

Sobre el tema anterior, se indica también que se especifica sobre qué materia imponible recae la estampilla, esto es las actuaciones públicas o

documentos públicos. La base gravable será el monto del acto o contrato, la tarifa del tributo va a tener un rango de 0.5% a 1.5%, y no tendrá un monto específico o límite de recaudo, por lo cual será permanente. También se especifica que cada entidad territorial dentro de su autonomía se moverá en el rango de orden legal.

Respecto de la destinación de estos recursos se señala que como mínimo el 70% irá para la financiación de las instalaciones donde funcionarán los cuerpos de bomberos, y el 30% restante a la dotación y funcionamiento de los mismos.

Finalmente, sobre este tema se establece una obligación de rendir un informe a la respectiva contraloría territorial con el fin que se indique el recaudo, gestión, administración y destinación de los recursos obtenidos por este concepto.

En una línea similar, el artículo 7° regula las bases gravables de los recursos tributarios que se establecen en el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, terminando de regular lo que en su momento hizo el artículo 148 de la Ley 1940 de 2018. Adicionalmente, este artículo fue demandando ante la Corte Constitucional y corre bastante riesgo de ser declarado inconstitucional (Expediente D-13119 de 2019), por encontrarse en una ley anual de presupuesto y exceder su límite temporal, por lo cual se hace necesario regularlo en una ley ordinaria previendo la inconstitucionalidad sobreviniente.

Es necesario para regular estos tributos territoriales que se crean con la Ley 1575 de 2019, con esto darle claridad a las administraciones tributarias territoriales y a los contribuyentes de las mismas, pues lo que busca el actual Proyecto de ley es generar transparencia fiscal sobre las normas aplicables.

Posteriormente, en el artículo 8° se crean otros mecanismos de financiación de los Bomberos de Colombia, incluyéndolos dentro del artículo 23 del Estatuto Tributario como entidades declarantes, pero no contribuyentes, con el fin que no tengan carga en el impuesto de renta, salvo presentar su respectiva declaración, pero no la obligación de pagar este impuesto.

De igual modo, se excluye de gravámenes tanto nacionales como territoriales a los Bomberos de Colombia, a la actividad bomberil, y así mismo, a las demás actividades que desarrollen para financiarse en el cumplimiento de sus funciones, lo anterior con el fin que esta labor social no se vea limitada por la carga tributaria que pueda existir.

Los Bomberos de Colombia, al no realizar actividades industriales y comerciales como objeto principal, los ingresos que obtienen por estos medios es muy reducido, y el recaudo que se obtiene de los mismos es ínfimo, por el contrario, se debe promocionar su actividad y evitar que tengan cargas desproporcionadas conforme su naturaleza jurídica.

También, se incluyen dentro de los Bomberos de Colombia en los artículos 4° y 8° de la Ley 1575 de 2012, a las organizaciones civiles, corporaciones,

o fundaciones legalmente constituidas cuyo objeto sea la prevención, atención y en general la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, de acuerdo con lo que reglamente el Ministerio del Interior, teniendo en cuenta que hacen parte de la prestación de este servicio público, y que no existe razón para excluirlos de hacer parte de este grupo, por lo demás, debe tenerse en cuenta que en estas disposiciones se encuentra la Confederación de Bomberos, entidad jurídica de derecho privado constituida bajo las mismas condiciones, por lo cual no se haya razón a que los organismos asociados no hagan parte también de los Bomberos de Colombia.

Como un asunto de forma, el último artículo del proyecto se indica que la vigencia de la ley será a partir de su promulgación.

#### 4. Fundamento jurídico

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente, teniendo en cuenta el artículo 2° de este texto, donde se consagran los fines del mismo, dentro de los cuales está la protección de la vida, y se indica:

“**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”. (Resaltado fuera de texto).

De tal modo, es imperativo que el Estado efectivamente garantice la vida e integridad de las personas, para lo cual es necesario estar preparado en asuntos relacionados con riesgos y desastres, y este específico caso de los incendios y aquellas actividades en las cuales los Bomberos de Colombia ejercen su acción y prestan sus servicios.

En tal medida, la actividad bomberil es necesaria, pero solo puede ser suficiente si cuenta con los recursos idóneos para su efectivo funcionamiento, por lo cual hay que dotarlos de un capital adecuado, y es precisamente lo que hace el Proyecto de ley.

Así, asegurar un buen financiamiento de los cuerpos de bomberos, es asegurar la protección contra varios tipos de riesgo que son combatidos principalmente por la actividad bomberil, lo que a su vez es una garantía de la protección de la vida, salud e integridad de las personas y sociedad en general.

Por su parte, se debe recordar el artículo 13 de la Constitución Política en el sentido de darle un trato igualitario a la Confederación Nacional de Bomberos y a sus asociados, para lo cual se tiene en cuenta la norma citada:

“**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Por otro lado, debe recordarse que no se está vulnerando la Constitución Política al establecer una exclusión de los tributos de orden nacional y territorial, pues en los artículos 154 y 294 de la *norma normarum* hablan de exenciones (beneficios de los tributos existentes), y lo que se está haciendo en este caso es una delimitación negativa de los respectivos tributos.

“**Artículo 154.** 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, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las 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 y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

**Artículo 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

Sobre lo anterior, la Corte Constitucional ha sido clara en que la delimitación y configuración legislativa en lo referente al tema impositivo es amplia, y no se puede quitar esta facultad al Congreso de la República, adicionalmente es sustancialmente diferente una exención a una exclusión, pues en la primera se aminora o anula el efecto del tributo, mientras que en la segunda se realiza una delimitación negativa del hecho generador, lo que impide que el tributo surja, por lo cual no podría concederse ningún trato favorable sobre una exacción inexistente.

La Corte Constitucional se pronunció sobre el tema cuando declaró exequible los artículos 231 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) por medio de la sentencia C-229 de 2003, y el parágrafo 2° del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012 (estatuto de registro de instrumentos públicos) por medio de la sentencia C-260 de 2015. Las disposiciones indicaban lo siguiente:

“**Artículo 231. Prohibición.** La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio, **no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos.**

**Artículo 15. Radicación de documento o título vía electrónica en las notaría, despachos judiciales o entidades estatales.** Una vez otorgado un título o documento de los relacionados en el artículo 4°, el Notario, la autoridad judicial, administrativa o estatal competente, a petición de cualquiera de los interesados o de manera oficiosa, podrá radicarlo en el sistema de información de registro o sistema adoptado para tal fin, remitiendo vía electrónica a la oficina de registro la copia del documento o título digitalizado con firma digital, así como los soportes documentales del cumplimiento del pago de los impuestos y derechos establecidos en la ley y decretos reglamentarios.

**Parágrafo 1°.** El pago de los impuestos y derechos de registro se podrá efectuar a través de medios virtuales o electrónicos bajo condiciones de seguridad y confiabilidad, debidamente integrados al proceso de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará el procedimiento y desarrollo tecnológico para la puesta en marcha de este servicio.

**Parágrafo 2°. Ningún acto notarial ni de registro podrá ser gravado con impuestos, tasas o contribuciones municipales o departamentales, con excepción del Impuesto de Registro autorizado por la Ley 223 de 1995 y las que lo modifiquen o adicionen”.**

(Resaltado fuera de texto)

Sobre el asunto, la Corte menciona en sentencia C-260 de 2015 lo que se cita en seguida:

“Por esa razón, conforme a lo dispuesto en los artículos 152, numeral 12, y 338 de la Constitución, el Congreso de la República tiene la competencia constitucional para crear tributos, así como la de modificarlos, aumentarlos, disminuirlos, suprimirlos, o establecer supuestos de no sujeción. La norma que ha sido objeto de reproche constitucional, estableció una prohibición que naturalistamente no entraña una exención o una exoneración en materia de tributos endógenos de propiedad de las entidades territoriales, en los términos en los que ha quedado expuesto en esta providencia. La norma demandada estableció que los actos notariales y de registro, entendidos como hechos voluntarios que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, no son supuestos de sujeción tributaria territorial, es decir, no pueden ser hechos generadores de tributos que sean de propiedad de los departamentos y municipios. En efecto, encuentra la Sala que el Legislador, en uso autorizado de sus competencias constitucionales, estableció un supuesto de no sujeción del tributo, puesto que los actos notariales y de registro no causarán carga

impositiva de naturaleza departamental o municipal. Nótese que aquí dichos actos notariales y registrales no constituyen un hecho generador de tributos departamentales o municipales, es decir, no nace a la vida jurídica la relación tributaria. Esta actuación no desconoce el artículo 294 de la Constitución por las siguientes razones: i) **la norma demandada no establece una exención o benbeficio tributario en impuestos de propiedad de los entes territoriales, razón por la cual el Legislador no excedió sus competencias constitucionales**; ii) la disposición no afecta tributos específicos de los departamentos y municipios, como sería el de industria y comercio que deben pagar los notarios; y iii) **lo que hace la norma censurada es establecer que ningún acto notarial ni de registro, sean supuestos de sujeción, es decir, no pueden ser hechos generadores de carga impositiva de propiedad de las entidades territoriales, situación que difiere del concepto de exención o beneficio, expuesto líneas atrás. Por estas razones, la Corte considera que la disposición acusada es constitucional y declarará su exequibilidad.** (Resaltado fuera de texto).

Por otro lado, referente a las estampillas, debe recordarse que la Constitución Política prohíbe que haya rentas nacionales con destinación específica, sin embargo, establece unas excepciones, dentro de las cuales se enmarca las destinadas a inversión social. En tal modo, dado que la actividad bomberil es un servicio público a cargo del Estado y que busca salvaguardar la vida, salud e integridad de las personas, es perfectamente posible que la destinación directa del gravamen a los movimientos financieros que se plantea sea dirigida al objeto de esta ley. La norma constitucional señala:

**Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
- 2. Las destinadas para inversión social.**
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Adicionalmente, en lo referente a los artículos de índole tributario y la creación de la estampilla bomberil, encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado y, por otro lado, el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente Proyecto de ley.

**“Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

**“Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”.

En este sentido, una vez creados los elementos del tributo de orden territorial, y autorizar a las entidades territoriales para su empleo dentro de los márgenes establecidos, es posible que en cada jurisdicción y de forma autónoma se establezca este gravamen, adoptándolo por medio la respectiva ordenanza departamental, donde adicionalmente se complementarán los elementos faltantes de la exacción, iniciando su cobro y administración.

Visto lo anterior, el Proyecto de ley cuenta con un sustento jurídico que permite que pueda ser debatido al interior del Congreso de la República, y posteriormente no tenga vicios de ningún tipo cuando la ley sea promulgada.

## 5. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de preservar la vida y asegurar la calidad de vida de las personas, previniendo los riesgos desastres, y por lo demás asegurando la calidad del servicio y realización de la actividad bomberil, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, 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.

Finalmente, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

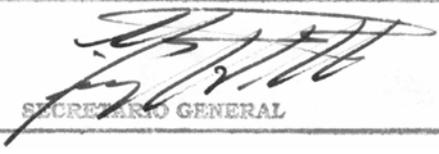
“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del Proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el Proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo del Gobierno, pues los Bomberos de Colombia y la actividad bomberil no representan sumas significativas de recaudo, por el contrario, su promoción puede redondear en mayores beneficios para el Estado y la sociedad.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,

C. R. C.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día	30	de	Julio
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	084	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
HR Leon Fredy Muñoz Jopera			
 SECRETARIO GENERAL			

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).*

El Congreso de Colombia en uso de sus facultades en especial las establecidas en la Constitución Política de Colombia artículo 286, en la Ley 1454 de 2012 de Ordenamiento Territorial artículo 16, y otras normas,

ORDENA:

CAPÍTULO I

Principios

### Objeto, naturaleza, competencias y funciones

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la organización de Provincias Administrativas y de Planificación como esquemas asociativos territoriales; la definición de un régimen político, administrativo y fiscal; desarrollar el marco institucional para el desarrollo territorial y la armonización del ordenamiento territorial con las entidades competentes.

**Artículo 2°.** *Objetivo de la Provincia.* Las Provincias Administrativas y de Planificación tendrán por objetivo la planificación del desarrollo territorial, social, económico del territorio que lo conforma, promover las relaciones supramunicipales y la integración rural urbana bajo un enfoque de equilibrio territorial, equidad social e identidad cultural así como la coordinación de las acciones

tendientes a organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, el desarrollo rural y la gestión ambiental, a través de la ejecución de obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo integral de alcance supramunicipal.

**Artículo 3°. Naturaleza jurídica.** Las Provincias administrativas son entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman (art. 17 de la Ley 1454 de 2011).

**Artículo 4°. Principios.** Para el establecimiento de Provincias en Colombia se reconocerán y aplicarán los principios contenidos en el art. 3 de la Ley 1454 de 2011 como son:

1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.
2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.
3. Descentralización. La distribución de competencias entre la nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la nación los recursos necesarios para su cumplimiento.
4. Integración. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.
5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y

de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.
9. Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.
10. Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

11. Prospectiva. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.
14. Responsabilidad y transparencia. Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.
15. Equidad social y equilibrio territorial. La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.
16. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

17. Multiétnicidad. Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población Rom ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

## CAPÍTULO II

### Conformación y hechos provinciales

**Artículo 5°. Constitución.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante

ordenanza en una provincia administrativa y de planificación, siguiendo lo indicado en el artículo 4° de la presente ley. Podrán integrar las PAP los resguardos indígenas y los consejos comunitarios reconocidos por ministerio del interior como entidades territoriales y que guarden continuidad territorial con un municipio integrante de la provincia.

También podrán participar de la conformación de las Provincias Territorios Indígenas y de Negritudes que estén reconocidos por el Ministerio del Interior, según lo que define el art. 321 de la Constitución Política.

**Parágrafo 1°.** Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional (artículo 16 de la Ley 1454 de 2011).

**Artículo 6°. Conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación.** De acuerdo con lo ordenado por la Constitución y la Ley 1454 de 2011, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, crear las Provincias Administrativas y de Planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios previa autorización de los correspondientes concejos municipales.

En el caso de los Territorios Indígenas y Negros que deseen vincularse a una Provincia mediará la decisión que se deba tomar a través de sus autoridades según sus usos y costumbres. Su autoridad hará parte de la Junta Directiva de la Provincia.

**Parágrafo transitorio.** Las entidades territoriales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley estén asociadas bajo el esquema de PAP podrán continuar bajo la figura, manifestando el interés de continuar conformadas en provincias mediante acta firmada por los alcaldes de los municipios que integran la provincia a la respectiva Asamblea Departamental, ratificado mediante ordenanza por esta misma entidad y con copia de la ordenanza de creación y ratificación de la provincia a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República.

**Artículo 7°. Trámite para su conformación.** Para el eficaz cumplimiento de lo determinado en el artículo anterior, se tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Los promotores de las provincias administrativas y de planificación elaborarán el proyecto de constitución en donde precisen como mínimo: los municipios que pretenden integrarla, los hechos provinciales que justifican su creación y la voluntad política para su conformación;
- b) El proyecto se entregará a los respectivos Concejos Municipales para que autoricen la

participación del municipio en la provincia administrativa y de planificación mediante acuerdo municipal;

- c) Los alcaldes de los municipios que integrarán las provincias administrativas y de planificación y el Gobernador hará entrega a la Asamblea Departamental de los diferentes acuerdos municipales y del proyecto de constitución a la Asamblea;
- d) La Asamblea Departamental Procederá al estudio y los respectivos debates;
- e) La Asamblea Departamental, mediante ordenanza autorizará la Constitución de la provincia administrativa y de planificación.

**Artículo 8°. Jurisdicción y domicilio.** La jurisdicción de cada Provincia corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio que se acuerde entre los municipios que integran la provincia. Podrá disponerse de sedes alternas.

**Artículo 9°. Adhesión de Nuevos Municipios a una Provincia.** Para el ingreso de un nuevo municipio a una provincia ya constituida la Asamblea Departamental mediante ordenanza anexará el nuevo municipio integrante, siempre y cuando se cumplan los mínimos requisitos para la Constitución de la Provincia. Con este propósito se deberá seguir el siguiente trámite:

1. Solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores.
2. Autorización de los correspondientes concejos municipales a la Asamblea Departamental de su interés de adherirse.
3. Contar con el visto bueno de la Junta Provincial a la cual se quiere adherir el nuevo Municipio.
4. Aprobación de la mayoría de los votos mediante consulta popular a los habitantes de los municipios interesados y que la participación ciudadana haya alcanzado el 10% de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

**Artículo 10. Hechos provinciales.** Los Hechos Provinciales constituyen el fundamento, y justificación para la Constitución de una Provincia y corresponden a fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos y administrativos, que sean comunes, afecten o impacten simultáneamente a los municipios de la unidad territorial que desea conformarse como provincia administrativa y de planificación.

**Artículo 11. Criterios para la determinación de los hechos provinciales.** Para darle sustento a los fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos o administrativos, que

constituyen un hecho provincial, se desarrollarán los siguientes criterios:

1. **Contexto geográfico:** Identificación de las características geográficas del territorio que tiene como propósito constituirse en Provincia, con el propósito de establecer los elementos comunes y diferenciadores de carácter físico espacial.
2. **Alcance territorial.** El impacto del fenómeno sobre el territorio y su cobertura espacial, bajo la consideración de sus costos y beneficios, cubre la escala provincial.
3. **Eficiencia económica.** El impacto de proyectos o acciones para intervenir el fenómeno sobre la estructura de los municipios que integran la provincia para generar nuevas economías de escala.
4. **Capacidad financiera.** Se requiere de inversiones que superen las capacidades locales individuales para llevar a cabo las acciones, actuaciones o funciones que sean necesarias para intervenir en el fenómeno, que determine el hecho provincial.
5. **Capacidad técnica.** Es necesario que las funciones, obras o servicios que se determinen sean necesarios para intervenir en el fenómeno, por su complejidad técnica o tecnológica, naturaleza de los recursos materiales, por los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en un nivel que supere las municipalidades.
6. **Organización político-administrativa.** El soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho provincial debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia administrativa más idónea y eficaz para entender y atender el problema o situación desequilibrante.
7. **Impacto social.** El fenómeno o hecho provincial incide en la población y en la comunidad.
8. **Protección al Ambiente.** Requiere la atención y cuidado para determinar acciones que garanticen un ambiente sano, sostenible y sustentable de manera armónica y organizada entre los municipios que tienen y comparten recursos ambientales a lo largo de sus territorios.

### CAPÍTULO III

#### Competencias y funciones de las provincias

**Artículo 12. Competencias de las provincias.** Son competencias de la provincia, prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones para el desarrollo rural, y la gestión ambiental, la comunicación vial y el transporte, la interconexión y fortalecimiento de centros poblados rurales y corregimientos que dinamicen relaciones intermunicipales o con corredores estratégicos, a través de acciones administrativas

propias o delegadas por el nivel departamental y nacional, ejecutar obras de interés común a dos o más municipios en el territorio provincial y las que complementen las competencias de los municipios, cumplir funciones de planificación y ordenamiento territorial de carácter supramunicipal con el propósito de procurar el desarrollo integral de sus territorios.

**Artículo 13. Funciones de las provincias.** Para el desarrollo de sus competencias las Provincias Administrativas y de Planificación podrán ejercer las siguientes funciones, actuaciones, actividades, potestades, que deberán ser llevadas a los instrumentos internos de administración como los reglamentos y estatutos:

- a) Elaborar e implementar el Plan Estratégico Provincial;
- b) Identificar y regular hechos provinciales de conformidad con lo establecido en la presente ley, el proyecto de constitución de la provincia y la realidad de los municipios que la conforman;
- c) Gestionar lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental para la respectiva provincia;
- d) Propender por la coherencia y articulación de la planeación y el ordenamiento territorial entre los municipios que conforman la provincia;
- e) Establecer los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en coordinación con el Departamento, las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios;
- f) Ejercer la vigilancia, la supervisión, el control a la planificación territorial y la gestión predial que los municipios asociados acuerden;
- g) Liderar la gestión y ejecución de proyectos y obras previstas en los planes y componentes de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, en especial aquellas que impacten a dos o más municipios de la provincia;
- h) Participar en la gestión de los componentes programáticos de los Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas y Planes de Manejo de las Áreas Protegidas presentes en la totalidad de la jurisdicción o en parte de las provincias;
- i) Organizar en las condiciones permitidas conjuntamente la prestación de servicios públicos domiciliarios, de salud y educación;
- j) Gestionar y ejecutar los proyectos de ámbito provincial previstos en el Plan Estratégico Provincial;
- k) Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sea de interés de los municipios;
- l) Ejecutar obras y proyectos de carácter provincial cuando sea parte de su función;
- m) Promover la generación de capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las entidades territoriales que conforman la provincia;
- n) Suscribir contratos o convenios plan a ejecutarse en los municipios de la provincia administrativa y de planificación;
- o) Gestionar ante el Gobierno nacional y Departamental la delegación de competencias diferenciadas en aquellas funciones que la provincia esté en capacidad administrativa de asumir;
- p) Elaborar, en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales, planes de transporte que comprenda la totalidad, dos o más municipios de su jurisdicción;
- q) Gestionar recursos de cofinanciación de cooperación tanto internacional como nacional, departamental, provincial, municipal; además de la conformación de alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos;
- r) Diseñar, impulsar y ejecutar planes, programas y proyectos que permitan la integración de la ruralidad posibilitando mejorar la calidad de vida de los habitantes de las veredas y corregimientos, a través de la priorización en vías terciarias, la implementación de infraestructura, prestación y cubrimiento de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y de servicios públicos domiciliarios para un desarrollo rural integral;
- s) Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación provincial con la participación de actores internacionales, nacionales, departamentales, municipales.

#### CAPÍTULO IV

##### Instrumentos de planeación

**Artículo 14. Plan Estratégico Provincial.** Las Provincias Administrativas y de Planificación contarán con un Plan Estratégico Provincial como un marco estratégico general de largo plazo con visión regional integrada; este plan les permitirá implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo provincial, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios que integran las provincias. La formulación y aprobación del plan estratégico provincial debe efectuarse en consonancia con los planes del nivel nacional, departamental, regional y municipal en un horizonte de tiempo de 12 años.

**Parágrafo 1º.** La formulación del plan estratégico provincial, así como su seguimiento y evaluación, contará con la implementación y práctica de espacios, estrategias de participación

ciudadana e integración de los sectores sociales, políticos, académicos y productivos, acorde a lo expuesto en la Ley 1454 y en el artículo 4° Principios del ordenamiento territorial numeral 7) Participación, para lo cual contará con una estrategia de participación, promoción y divulgación de las diferentes etapas del Plan, con el fin de lograr la vinculación y apropiación del instrumento por parte de los ciudadanos de los diferentes municipios.

**Parágrafo 2°.** El plan estratégico provincial tendrá un capítulo destinado al desarrollo rural integral con el que se fomenten las economías campesinas, la protección de cuencas hidrográficas, reservas naturales y se diagnostique la cobertura en educación, salud, vías y las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el que el Gobierno nacional pueda optimizar el pago mediante obligaciones de hacer determinadas por ley.

**Parágrafo 3°.** Una vez formulado el Plan Estratégico y antes de pasar a aprobación de la Junta Provincial, el Consejo de Planeación lo revisará y producirá un concepto sobre su contenido, proyecciones y plan de inversiones, así como el proceso de participación ciudadana que se llevó a cabo. A la Junta Directiva debe llegar tanto el Plan Estratégico como el concepto del Consejo.

**Artículo 15. Planes sectoriales y sociales.** Con el fin de integrar acciones de diferentes sectores, se procederá a realizar articulaciones con los planes sectoriales de los diferentes niveles, nacional, departamental y municipal, que puedan ser desarrollados por la Provincia acorde a sus competencias y funciones con el fin de hacer una orientación estratégica que se vincule al Plan Estratégico de la Provincia. De igual forma se buscará integrar planes, programas y agendas sociales, gremiales y ciudadanas que posibiliten acciones de desarrollo conjunto entre el sector público, privado y social que desarrollen objetivos, políticas y estrategias en el marco de las competencias asignadas a las Provincias.

## CAPÍTULO V

### Órganos de Dirección, Administración y Participación

**Artículo 16.** Órganos de Dirección y Administración. Las provincias Administrativas y de Planificación estarán a cargo de una Junta Provincial, de un presidente de la Junta Provincial, del Director.

**Artículo 15. Conformación de la Junta Provincial.** La Junta Provincial estará conformada por los siguientes miembros:

- A. El gobernador o su delegado;
- B. Los representantes legales de las entidades territoriales que integren la respectiva provincia administrativa y de Planificación;
- C. Dos (2) Concejales Municipales designados democráticamente por los presidentes de dichas corporaciones públicas de elección

popular de los municipios que conforman la Provincia;

- D. Un diputado de la asamblea departamental, delegado por el presidente de esa corporación;
- E. Un representante del sector privado con actividad económica representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación, elegido por el consejo provincial de planificación;
- F. Un representante de las organizaciones sociales con personería jurídica y sin ánimo de lucro con mínimo cinco años de existencia con actuación representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación, elegido por este consejo;
- G. Un representante de comunidades étnicas, en los casos que Pueblos Indígenas y/o Comunidades Negras integren la Provincia.

**Parágrafo 1°.** La junta provincial será presidida por uno de los alcaldes de los municipios que la conforman, designado por los miembros de la junta provincial.

**Parágrafo 2°.** La participación de los alcaldes en la junta provincial es indelegable.

**Parágrafo 3°.** La junta provincial podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias.

**Artículo 17. Periodo.** El periodo del Gobernador o su delegado, de los alcaldes, de los representantes de los concejos municipales, deberá coincidir con el periodo constitucional para el que fueron elegidos. En caso de reemplazo de los mismos por falta absoluta lo será por el resto del periodo. El representante del sector privado y el representante de las organizaciones sociales sin ánimo de lucro, serán reemplazados a la mitad del periodo constitucional de los demás integrantes de la junta provincial.

**Artículo 18. Sesiones.** Las Juntas Provinciales se reunirán de manera ordinaria y extraordinaria. Los estatutos definirán el número de sesiones y la forma de citación.

**Artículo 19. Quórum y votación.** Las reglas para sesionar, deliberar y tomar decisiones válidas, al interior de las juntas provinciales, serán las establecidas en los estatutos.

**Artículo 20. Atribuciones Básicas de la Junta Provincial.** La Junta Provincial llevará a cabo las actividades que le sean aplicables y tengan relación con sus competencias. Además de lo consignado en sus estatutos, deberán tener como mínimo los siguientes componentes básicos:

- a) **En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:** Declarar y adoptar los hechos provinciales, adopción del respectivo Plan Estratégico Provincial; definición y adopción de los lineamientos de ordenamiento

territorial provincial en articulación con el gobierno departamental; armonización del respectivo plan estratégico con los planes de desarrollo municipal de los municipios, el Plan de Desarrollo Departamental y los planes de ordenamiento ambiental con incidencia en su jurisdicción, a saber: Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planes de Manejo de Acuíferos, Planes de Manejo de las Áreas Protegidas; con propósitos de fortalecer la capacidad administrativa y de planeación de los municipios que la integran, unificar y/o armonizar los instrumentos de ordenación y gestión catastral; establecer en los estatutos el procedimiento para elección, periodo y sesiones del Consejo Provincial de Planeación;

- b) **En materia de prestación de servicios públicos:** autorizar a la provincia cuando a ello hubiera lugar, en la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicio público así lo prevea o autorice, e, igualmente, autorizar a la Provincia la participación en la Constitución de entidades públicas, mixtas, o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de los municipios que la integran así lo ameriten;
- c) **En materia de obras de interés provincial:** proponer a los alcaldes miembros de la Provincia la presentación de proyectos de acuerdo ante los concejos municipales para, declarar de conformidad con el ordenamiento jurídico la declaratoria de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el Plan Estratégico Provincial el decretar el cobro de la contribución de valorización de acuerdo a lo establecido en la ley;
- d) **En materia fiscal:** la expedición anual del presupuesto anual de Ingresos y Gastos de la Provincia, aprobar el plan de inversiones y el presupuesto anual de rentas y gastos de la provincia; con propósitos de fortalecimiento de las capacidades fiscales de los municipios que la integran y de la provincia misma, unificar y/o armonizar los sistemas tributarios locales;
- e) **En materia administrativa:** autorizar al representante legal para celebrar convenios y contratos, como para celebrar las alianzas que requiera la entidad para su funcionamiento y cumplimiento del objeto institucional; también delimitar los límites, naturaleza y cuantía cuando sea necesario, la autorización al Director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesiones, según el ordenamiento jurídico, adopción o

modificación de los Estatutos de la Provincia y de Planificación, aprobación de la planta de personal al servicio de la provincia, así como las escalas de remuneración, autorización de la participación de la Provincia Administrativa y de Planificación en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes, nombramiento de director de la Provincia Administrativa y de Planificación;

- f) **En materia de conciliación:** cuando existiese un conflicto entre municipios pertenecientes a Provincia Administrativa y de Planificación o entre este esquema asociativo con otra de similar característica al que pertenezca algún municipio que hace parte de la Provincia, por la implementación del Plan Estratégico Provincial, los alcaldes y miembros de la junta quedarán impedidos para votar o tomar decisiones respecto al tema en conflicto, y será la junta quien tome la decisión final en cuanto a la solución del mismo.

**Parágrafo.** Para el cumplimiento de las tareas propias de la Junta Directiva, esta podrá crear los Comités que considere pertinente, los cuales se integran con funcionarios de los respectivos municipios y entidades indígenas y negras en los casos pertinentes.

**Artículo 21. De la presidencia de la Junta Provincial y sus atribuciones.** La presidencia de la Junta Provincial deberá ser ejercida por uno de los alcaldes de los municipios miembros, y para el periodo que determine en los estatutos o reglamento interno según sea el caso. Las atribuciones que ejercerá quien ostente la presidencia deberán ser desarrolladas en los estatutos.

**Artículo 22. De la Dirección de la Provincia Administrativa y de Planificación.** La dirección de las provincias como esquema asociativo territorial y en calidad de entidad pública deberá ser ejercida por un Director Ejecutivo que será designado en la forma en que determinen los estatutos. El director será el representante legal de la Provincia Administrativa y de Planificación.

El Director Ejecutivo de la respectiva Provincia deberá presentar un Informe de Gestión anualmente, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva.

**Artículo 23. Del Consejo Provincial de Planeación (CPP).** La Provincia Administrativa y de Planificación contará con un Consejo Provincial de Planeación. El Consejo estará integrado por las personas que designe la Junta Provincial de las organizaciones que se inscriban y que tengan presencia en el territorio provincial. Dichos Consejos deberán estar integrados como mínimo por representantes de los siguientes sectores:

1. Ciudadanas (Veedurías, derechos ciudadanos, cívicas);

2. Ambientales (Ecológicas, del hábitat, recursos naturales);
3. Sociales (Comunales, comunitarias);
4. Campesinas (Organizaciones integradas por población residente en el área rural, con identidad cultural campesina y dedicadas a actividades agropecuarias);
5. Culturales (manifestaciones del arte, la literatura, historia);
6. DD. HH. y Paz (Víctimas, desplazados, de defensa de derechos humanos, de reconciliación y paz);
7. Productivas (de los diferentes sectores económicos);
8. Poblacionales (Mujeres, jóvenes, tercera edad, LGTB);
9. Étnicas: Donde existan pueblos indígenas y negritudes.

**Parágrafo 1º.** El Consejo de Planeación Provincial se reunirá por cuenta propia, de manera periódica y en especial para la construcción de los conceptos que debe emitir sobre el Plan Estratégico, Presupuesto e Informe de Gestión de la Provincia.

Las reglas generales de selección y procedimientos para su conformación, serán definidas en los Estatutos de cada Provincia; las específicas para su operación serán objeto de su reglamento interno.

**Artículo 24. Funciones del Consejo Provincial de Planeación.** Las siguientes son funciones del Consejo Provincial de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Estratégico Provincial;
2. Organizar y coordinar una discusión amplia a nivel de los municipios que integran la provincia, del proyecto del Plan Estratégico Provincial, mediante la organización de reuniones con la participación de los sectores que integran dicho Consejo, con el fin de garantizar la participación ciudadana;
3. Formular recomendaciones a la Junta Provincial sobre los contenidos y forma del plan;
4. Conceptuar sobre el proyecto de Plan Estratégico Provincial, la definición y adopción de los hechos provinciales, la formulación de lineamientos de ordenamiento territorial en articulación con la gobernación y otros planes de ordenamiento ambiental;
5. Presentar concepto sobre el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Provincia;
6. Presentar observaciones al informe de Gestión de la Provincia, el cual deberá ser presentado por el Director Ejecutivo anualmente, sobre la forma, contenidos y fecha de presentación.

**Parágrafo 1º.** La Provincia Administrativa y de Planeación prestará al Consejo Provincial de Planeación el apoyo administrativo, logístico y

financiero que sea indispensable para cumplir sus funciones.

## CAPÍTULO VI

### Financiación, Patrimonio y Rentas

**Artículo 25. Fuentes de financiación.** Las provincias administrativas y de planificación deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003.

El patrimonio y rentas de las Provincias estará constituido por:

- a) El producto de la sobretasa hasta del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Provincia Administrativa de Planeación, previa determinación de los alcaldes pertenecientes a la Junta Provincial;
- b) Contratos Plan. Las provincias para ejercer las competencias delegadas por parte de la nación y/o el departamento, recibirá los recursos económicos que el contrato plan establezca. En cumplimiento del artículo 18 de la Ley 1454 se priorizará la firma de contratos plan con esquemas asociativos como las PAP;
- c) Fondo de Desarrollo Regional. Los esquemas asociativos como las Provincias Administrativas y de Planeación podrán acceder a los recursos dispuestos en él;
- d) Créese una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental con destino a las Provincias Administrativas y de Planeación que les permita financiar las acciones de gestión ambiental;
- e) El Departamento aportará a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen las Asambleas y los municipios, el porcentaje sobre los mismos ingresos que determinen los concejos respectivos;
- f) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
- g) Las donaciones que perciba de entidades públicas o privadas;
- h) Los ingresos que perciba por desarrollo de obras o proyectos;
- i) Los demás recursos de cofinanciación o cooperación que gestione y reciba para adelantar sus funciones, programas y proyectos;
- j) Los recursos que reciba por la ejecución de contratos o convenios plan y de delegación;
- k) Los recursos que directamente gestione, o los que reciba en virtud de convenios o contratos, correspondientes a los gastos administrativos de la ejecución de proyectos;
- l) Los rendimientos de sus recursos y aportes;
- m) Los demás recursos que perciba en desarrollo de su objeto.

**Artículo 26. Incentivos a la conformación de Provincias Administrativas y de Planificación.** Con el fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad social, sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial, paz y convivencia previstos en la Ley 1454 de 2011, la nación y los departamentos promoverán la conformación de Provincias Administrativas y de planificación a través de incentivos para que se asocien e integren municipios de diferente categoría. El incentivo consistirá en la financiación del primer año de funcionamiento de la Provincia con equipo básico: Director ejecutivo, secretario y gestor de proyectos.

**Artículo 27. Presupuesto.** Para el adecuado funcionamiento de las Provincias, anualmente se constituirá y aprobará el Presupuesto de ingresos y gastos.

## CAPÍTULO VII

### Controles y otras disposiciones

**Artículo 28. Garantías.** Como entidad pública, los bienes y rentas de la Provincia Administrativa y de Planificación son de su propiedad exclusiva, gozarán de las mismas garantías que los bienes públicos.

**Artículo 29. Control Fiscal y de Gestión.** El control fiscal y de gestión de las Provincias Administrativas y de Planificación se realizará, de acuerdo a las normas vigentes que rigen dicho control en Colombia para este tipo de entidades.

**Artículo 30. Contratos.** Los contratos que celebren las provincias administrativas y de planificación se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

**Artículo 31. Actos provinciales.** Los actos que expidan las provincias administrativas y de planificación en ejercicio de sus funciones administrativas, se expresarán en forma de Acuerdos para las decisiones de la Junta Provincial y de Resoluciones para las que defina el Director Ejecutivo. Las decisiones que amparan tanto los Acuerdos como las Resoluciones son actos de naturaleza administrativa y se sujetarán a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 32. Control jurisdiccional.** El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Provincias Administrativas y de Planificación será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**Artículo 33. De la pertenencia a más de un esquema asociativo territorial.** Los municipios que de manera simultánea pertenezcan a una Provincia Administrativa y de Planificación y a otra forma de esquema asociativo territorial y cuando se presente algún tipo de conflicto entre las determinaciones político-administrativas y de planificación territorial del plan estratégico provincial, el alcalde del respectivo municipio y demás miembros que sean parte de la junta provincial perteneciente al

respectivo municipio, quedarán impedidos para tomar decisión alguna respecto al tema a tratar y será la junta provincial quien tome la determinación a tomar. Una vez tomada la decisión respecto al tema en conflicto, el alcalde y los concejales de la respectiva entidad territorial determinarán a cuál de los esquemas asociativos continuará perteneciendo y a cuál no.

**Artículo 34. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).*

#### 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 nueve (9) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción, (2) Problemática, (3) Objetivos del proyecto de ley, (4) Justificación, (5) Antecedentes, (6) fundamento jurídico, (7) impacto fiscal, (8) Descripción del proyecto y (9) Agradecimientos y reconocimientos.

##### 1. Introducción

El concepto de provincias ha sido implementado a lo largo y ancho de la conformación de la nación y el Estado en Colombia. Antes de la Constitución de 1991 las provincias habían sido una forma adoptada en la que se dividió el territorio colombiano; pero este concepto de provincias por su forma se asemejaba más a las de federalismo, ya que en la República de la Nueva Granada se adoptó la división territorial en provincias, cantones y distritos parroquiales, las cuales contaban con gobernadores y cámaras provinciales. Para 1856 existían 36 provincias dotadas con su propia Constitución, pero con una reforma a la Constitución, en 1854, se permitió la formación de Estados, variando así el concepto de provincias<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Aguilera Peña Mario, en <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

Esto significa que, a lo largo de la historia colombiana, las entidades territoriales con rasgos en común han intentado asociarse bajo algún esquema para alcanzar un objetivo común, pero las múltiples reformas constitucionales que se han dado en el país, a la vez ha incidido en que estos esquemas asociativos no hayan podido desarrollarse a profundidad, primero fueron las provincias, luego los estados y hoy los departamentos.

La Constitución de 1991 recoge el término de provincias, pero no bajo la figura implementada durante la República de la Nueva Granada, sino bajo un nuevo concepto en el que se posibilita la asociación de varios municipios o territorios indígenas, circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. Todo esto conlleva a que la formación de la nación en Colombia ha buscado siempre encontrar la estructura territorial que mejor se acople a las múltiples características de la geografía colombiana, las diferentes expresiones culturales y a la riqueza étnica, artística y poblacional que hay en el país; presentándose varias propuestas que en ocasiones no daban respuesta a las necesidades de los colombianos que están asentados en los territorios más recónditos e inhóspitos de la geografía colombiana, a cientos de lugares en la Colombia profunda donde no ha podido llegar el Estado a cumplir su función y garantizar a los asociados todo aquello que estos demandan.

Es una verdad de Perogrullo que Colombia es un país de regiones, con una riqueza cultural, artística, en dialectos y lenguas, así como en saberes ancestrales y la más rica biodiversidad, regiones con las que se tiene una cuenta pendiente al ser un país con una alta tendencia al centralismo.

A partir de la Constitución de 1991 se ha propendido por la integración territorial bajo diversas formas o esquemas asociativos, ya sea a través de Áreas Metropolitanas, Regiones Administrativas de Planificación, Regiones Entidades Territoriales, las asociaciones de departamento y municipios, entre otras, que ya han sido o vienen siendo normativizadas, correspondiendo cada una a una realidad local y territorial, faltando por desarrollar el marco normativo para las Provincias Administrativas de Planificación, que es lo pretendido por este proyecto de ley.

## 2. Problemática

Las realidades de los municipios en Colombia demuestran que estos afrontan un sinnúmero de problemáticas de índole administrativo, fiscal, financiero, social, ambiental, seguridad, pobreza y desigualdad. Pero a la vez tiene grandes riquezas naturales, sociales, culturales y una población con alta calidez humana que a la vez necesitan ser administradas, pero con el esfuerzo en muchos casos, de los municipios en solitario y de sus mandatarios no es suficiente para alcanzar los niveles óptimos que posibiliten un desarrollo humano sostenible, por lo que se hace necesario aunar esfuerzos entre

entidades territoriales para gestionar de manera eficiente sus recursos.

Otros esquemas asociativos como las Áreas Metropolitanas o las asociaciones de municipios no representan una posibilidad para que estas entidades territoriales se adscriban y así poder gestionar planes, programas y proyectos que faciliten un desarrollo integral, por lo que se ven en la necesidad de seguir gestionando sus recursos de forma individual.

La Corporación para la Participación Ciudadana - Conciudadana, enuncia en el texto sobre las Provincias Administrativas y de Planificación en Antioquia que: *“Desde el año 2011, cuando se sancionó la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial, que abrió la posibilidad a la creación de Provincias Administrativas y de Planificación, se observó que no se desarrollaron a detalle las competencias y funciones, así como sus órganos de gobierno, los instrumentos de gestión y la financiación. Por ello, es preciso aclarar que la Asamblea Departamental cuando se refiere a estos asuntos en la Ordenanza 68 de 2016, se refiere a la figura de Área Metropolitana y toma como referencia de ella estos elementos, hasta tanto una ley no los establezca específicamente para las Provincias. Dicho en otras palabras: a falta de una ley de Provincias, se tomó como referencia lo dicho para Áreas Metropolitanas, que al igual que las Provincias, también cumplen un rol como esquema asociativo de municipios. En la medida que las Provincias Administrativas y de Planificación creadas en el Departamento de Antioquia han empezado a funcionar, se han detectado necesidades y propuestas más específicas para su organización y funcionamiento, las cuales requieren de reglas de juego más claras y garantistas para las Provincias. Con base en estas experiencias, se está elaborando un Proyecto de Ley para llevar al Congreso de la República<sup>2</sup>.*

Por tanto, se hace necesario una ley que regule de manera específica los esquemas asociativos de Provincias Administrativas de Planificación, de forma tal que corresponda a las dinámicas propias de los municipios y que a su vez estos determinen cuál es el mejor esquema para el desarrollo integral de los territorios.

## 3. Objetivos:

### 3.1. General:

Establecer las normas generales para la organización de Provincias Administrativas y de Planificación como esquemas asociativos territoriales.

### 3.2. Específicos:

- Dotar a las entidades territoriales de los recursos normativos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación.

<sup>2</sup> <http://conciudadania.org/images/contenidos/noticias/2018/SEPTIEMBRE/PLEGABLE.pdf>

- Promover la articulación supramunicipal e integración rural y urbana bajo un enfoque de equidad social, diversidad cultural, gestión ambiental y desarrollo integral.

#### 4. Justificación

Desde la formación como Estado nacional se ha discutido en múltiples ocasiones cuál era la forma de Estado más conveniente o adecuada que se adaptara a la realidad del país de regiones que es Colombia, por eso desde la época de La Colonia las discusiones fueron entre centralistas y federalistas; pasando por estos dos modelos durante lo largo y ancho de la historia colombiana hasta llegar a la deliberación de la Constitución de 1991, donde también se retomó esa vieja temática en la cual tenuemente aparecieron voces que hablaron del Estado autonómico o el Estado de regiones; pero a la final prevaleció la idea que se expresa en el artículo 1° de la Constitución, es decir, que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

La Ley de Ordenamiento Territorial, obedeciendo al mandato constitucional estableció la distribución entre las competencias de la nación y las entidades territoriales, e igualmente definió los instrumentos para el desarrollo territorial y estableció las normas generales para la organización territorial; es así que esta misma disposición normativa enunció cuáles serían los esquemas asociativos territoriales de la siguiente manera:

“Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”.<sup>3</sup>

De los esquemas asociativos mencionados referidos a entidades territoriales bajo la categoría de municipio tenemos que:

- Áreas Metropolitanas cuentan con la expedición de la Ley 1625 de 2013 que las ha dotado de un régimen político, administrativo y fiscal, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley.
- Asociaciones de municipios se encuentran reguladas en el Capítulo IX de la Ley 136 de 1994 y definido en la Ley 1454 de 2011.

Quedando pendiente la regulación y reglamentación para las Provincias Administrativas y de Planificación, por consiguiente, se hace necesario el desarrollo normativo para este esquema asociativo si tenemos en cuenta que en los 1.101 municipios de Colombia y según el Informe de Medición de

desempeño Municipal en 2017, en el componente de los resultados de desarrollo se concluyó<sup>4</sup>:

- *Los retos no son tan heterogéneos entre grupos de capacidades iniciales como en el componente de gestión, es decir, no siempre los municipios con mayores recursos y más urbanos están mejor. Esto se debe a los resultados del componente de seguridad, en donde los municipios de menores capacidades iniciales están relativamente mejor.*
- *Todos los municipios tienen altos rezagos en servicios públicos y educación independientemente de su nivel de capacidades iniciales.*
- *En promedio, las ciudades tienen la puntuación más baja en la dimensión de seguridad y convivencia, por lo que es uno de sus principales retos. Esto se debe a la frecuencia con que se presentan por ejemplo hurtos, los cuales suelen ser particularmente altos en las ciudades en comparación a los demás municipios.*

De lo anterior se puede colegir la necesidad de fomentar la asociatividad de los municipios en Colombia, toda vez que es pertinente desarrollar estrategias prácticas que posibiliten la integración de los entes territoriales ya que estos comparten elementos en común como: paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supradepartamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas<sup>5</sup>.

#### 5. Antecedentes

Como ya se ha mencionado, se hace necesario el desarrollo normativo para la conformación y la organización de los esquemas asociativos territoriales de las provincias, toda vez que existe el marco legal para otros esquemas de asociación territorial contenidos en la ley, pero aún no se ha regulado lo concerniente a los Provincias Administrativas de Planificación. En el contexto normativo colombiano se encuentra referente al tema:

<sup>4</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf) pág. 24.

<sup>5</sup> Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Febrero 2013.

<sup>3</sup> Artículo 10. Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

### 5.1. Ley 1454 de 2011

El mandato constitucional anterior no ha sido desarrollado más que de manera enunciativa en la Ley 1454 de 2011 así:

**Artículo 9°. Objeto.** El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planeación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planeación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la presente ley...

**Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales.** Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planeación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planeación, y las asociaciones de municipios.

Pero ya de manera un poco más específica, la Ley 1454 de 2011 prescribe lo siguiente:

**Artículo 16. Provincias administrativas y de planeación.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planeación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental”.

### 5.2. Ley 1625 de 2013.

La ley de Áreas Metropolitanas puede tomarse como un referente, si bien en su articulado no menciona directamente las provincias, al ser este un esquema asociativo regulado por el ordenamiento jurídico, ha servido como base o fundamento para las pretensiones de algunos municipios al asociarse bajo el esquema de provincias.

Las citas normativas que anteceden puede decirse es lo que hasta el momento se ha desarrollado en el orden nacional, tenemos, entonces, que los esquemas asociativos de los que trata la Ley 1454 de 2011, Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios, Asociaciones de Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Departamentos y Provincias Administrativas y de Planeación, entre otros, han carecido de profundización normativa a excepción de las Áreas Metropolitanas las cuales cuentan con la Ley 1625 de 2013.

### 5.3. Ley 1962 de 2019.

De manera reciente el Congreso de la República aprobó la ley a través de la cual se crean las Regiones Administrativas de Planeación, conocida hoy como la Ley de Regiones, la cual fue sancionada el 28 de junio de 2019 por el Presidente de la República, la Ley 1962 de 2019.

Dicha ley privilegia los esquemas asociativos para los departamentos, posibilitando la asociación entre dos o más, para conformar las Regiones Administrativas de Planeación, contando con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, así como el desarrollo de acción que propicien el progreso regional.

Esta ley de carácter orgánico además de dictar normas para fortalecer las RAP, también busca establecer las condiciones y el procedimiento para que estas se puedan convertir en Región Entidad Territorial. Todo ello encaminado al fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales.

Actualmente existen unas iniciativas de conformación de provincias en el departamento de Antioquia y de Santander, las cuales han logrado conformarse mediante Ordenanzas y Acuerdos expedidos por las respectivas entidades territoriales; esta manera de obrar ha obedecido al vacío normativo para la conformación de las provincias, aspecto que pretende este proyecto de ley, con el que se busca generar de manera amplia para el territorio nacional una ley que regule el esquema asociativo de las Provincias Administrativas y de Planeación.

En el caso del Departamento de Antioquia existen 5 provincias ya constituidas así: **Cartama, Penderisco y Sinifaná, San Juan, De La Paz, Agua - Bosques y Turismo.**

La Ordenanza 068 tiene como fin establecer las normas generales para la creación y organización de las Provincias Administrativas y de Planeación en el departamento de Antioquia, la misma ordenanza de manera explícita, en su artículo 2° expresa que de lo que se trata es de un régimen transitorio; esta ordenanza posteriormente fue modificada en cuanto a la composición de la Junta provincial por la Ordenanza 025 de 2017, pero en todo caso no suplió el vacío normativo de orden nacional para estos esquemas asociativos, toda vez que no tiene competencia una ordenanza para hacerlo y que sigue a la espera de la regulación nacional.

A manera de recuento histórico y como esbozo general que permita evidenciar aún más la necesidad

de una ley que desarrolle las PAP, haremos una pequeña síntesis de lo alcanzado hasta ahora en el Departamento de Antioquia en materia normativa:

- Ordenanza 068 de 2017

La Ordenanza 068 de 2017<sup>6</sup>, *por la cual se establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia*, fue discutida durante el año 2016 en el Departamento, aprobada de conformidad con la ley en el seno de la Asamblea Departamental y sancionada por el señor Gobernador de Antioquia el 2 de enero de 2017.

De lo que trata la Ordenanza es de establecer un marco general para las Provincias Administrativas y de Planificación. En dicho propósito conserva analogías con el esquema asociativo de Área Metropolitana pero también establece diferencias profundas con este en cuanto al espíritu de uno y otro y a la estructura vertical de los órganos directivos del Área frente a la relación simétrica que conservan los mandatarios locales de la Provincia.

- Ordenanza 025 de 2017

La Ordenanza 025 de 2017 concretamente de lo que trata es de una modificación al artículo 17 de la Ordenanza 068 de 2017 en la cual se establecía la conformación de la Junta Provincial; no obstante, dicha modificación no avanzó hasta dar la posibilidad a los Concejos municipales de hacer parte íntegra de la Junta Provincial, sino que simplemente les permitió tener dos representantes.

La Ordenanza 025 de 2017 modificó la Junta Provincial pero no dio participación directa a los concejales en dicha Junta, sino que les facultó para elegir sus dos representantes, caso contrario sucede en el esquema de Área Metropolitana.

Expresada de manera comparativa la Ordenanza 068 y la 025 con la ley de áreas, toda vez que se ha planteado que ante el vacío normativo existente para las PAP se basaron especialmente en la Ley 1625 de 2013, encontramos que se trata a pesar de las coincidencias de un esquema asociativo diferente que le urge ser reglamentado, máxime si ya tenemos para el caso del departamento de Antioquia cinco provincias constituidas mediante ordenanzas departamentales.

- Ordenanza 54 de 2016

La ordenanza 54 del 22 de diciembre de 2016, *por medio de la cual se crea la Provincia administrativa y de planificación de "CARTAMA" en el departamento de Antioquia*.

La provincia de Cartama está constituida por los municipios de **Jericó, Támesis, Montebello, Pueblo Rico, Valparaíso, Garamanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada**. 11 municipios organizados en torno a la cuenca de

Cartama planean de manera conjunta el territorio al suroeste de Antioquia.

La provincia de Cartama, dejaba para la historia un elemento planificador del cual ya se venía hablando y era el hecho de que allí donde terminan los límites geográficos y administrativos no necesariamente terminan los políticos, espacios de frontera entre una municipalidad y otra se encontraban en dificultades jurídicas para ser invertidas por el Estado, el organizarse alrededor de una cuenca permitía resolver de manera conjunta los problemas territoriales.

- Ordenanza 04 de 2018

Siguiendo el ejemplo de sus vecinos, también en el Suroeste de Antioquia el 14 de marzo de 2018 se da la Ordenanza 04 *"por medio de la cual se crea una provincia administrativa "la Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) de Penderisco y Sinifaná en el departamento de Antioquia"*.

La provincia de Penderisco y Sinifaná está conformada por los municipios de **Amaga, Angelópolis, Anza, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao**. 8 municipios siguen el mismo esquema de organizarse alrededor de la cuenca de Penderisco y Sinifaná, conservaba también como Cartama una prohibición de no superar el 10% en gastos de funcionamiento, ya que para la fecha se empezaba a temer que se convirtieran en esquemas burocráticos solamente.

- Ordenanza 6 de 2018

La Ordenanza 06 del 14 de marzo de 2018 *"por medio de la cual se crea una provincia administrativa "la Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) de La Paz en el departamento de Antioquia"* se constituía en la muestra que el esquema asociativo salía de la región Suroeste del departamento y pasaba al Oriente, subregión donde la sociedad civil desde hacía más de 20 años hablaba del esquema asociativo, pero que a la fecha no había logrado concretarlo.

A su vez la Provincia de La Paz, conformada por los municipios de **Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón**, permitió avanzar en el debate, aunque no se resolvió de si las provincias podían nacer con hechos provinciales implícitos, ya que bajo el artículo 14 de la Ordenanza 068 los criterios para la determinación de un Hecho Provincial son el alcance territorial, la eficiencia económica, la Capacidad financiera, la Capacidad Técnica, La organización política Administrativa y el Impacto Social; si la paz era considerada un hecho común para estos 4 municipios debía posteriormente en la Junta Provincial determinarse como Hecho Provincial, pero no debía ir implícito en su nombre, fue uno de los argumentos expuestos en el seno de la Asamblea Departamental de Antioquia, no obstante no encontró apoyo mayoritario y la Provincia finalmente se creó bajo el Nombre de Provincia de La Paz.

<sup>6</sup> Cabe anotar que recogieron elementos normativos de la Ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea Departamental de Antioquia que fueron integrados a las disposiciones normativas de este proyecto de ley.

- Ordenanza 05 de 2018

La Ordenanza 5 del 16 de marzo de 2018, *“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) de San Juan en el Departamento de Antioquia”* conformada por los municipios de **Andes, Betania, Ciudad Bolívar; Hispania, Jardín y Salgar.**

- Ordenanza 11 de 2018

La Ordenanza 11 del 3 de julio de 2018 *“por medio de la cual se constituye “La Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) “del Agua, Bosques el Turismo”* en el departamento de Antioquia, conformada por 12 municipios: **Alejandro, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente y San Rafael,** era la materialización del trabajo de organizaciones sociales que hacía más de 20 años venían proponiéndole al país se desarrollara este esquema asociativo, así vez fue la más debatida socialmente, al punto de que gracias al papel destacado de la asociación de Concejales del Oriente antioqueño (ACORA) se modificó la Ordenanza 068 y se dio asiento a representantes de los Concejos en la Junta Provincial, también por la participación social, se definió mediante mesas de trabajo el nombre de está dando cabida así a las 3 microrregiones que la componen (altiplano, embalses y bosques).

Esta provincia ha mostrado su gran dinamismo a la fecha tiene conformada toda su estructura administrativa, director, consejo territorial de planeación, su línea estatutaria y firmó con la Gobernación de Antioquia el primer convenio inter administrativo entre una Provincia y una entidad territorial.

En el departamento de Santander también existen experiencias de conformación de Provincias Administrativas de Planificación, siendo este, tal vez el departamento pionero en impulsar este esquema asociativo que es apropiado por la mayoría de los municipios que conforman este departamento, actualmente con 7 provincias **la Provincia de Vélez, Provincia Comunera, Provincia de Guanentá, Provincia de García Rovira, Provincia de Soto Norte, Provincia Metropolitana y Provincia Yarigüies;** que fueron reglamentadas así:

- Decreto Departamental 264 de 2014

Establece los lineamientos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).

- Ordenanza número 012 de 2016.

Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo “Santander Nos Une” 2016 - 2019, se autoriza al señor Gobernador del Departamento de Santander para crear las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) e igualmente para expedir los correspondientes actos administrativos y ejecutar el proceso de implementación y desarrollo de las mismas. Lo anterior se verifica en el parágrafo

1° del artículo décimo quinto de la ordenanza antes mencionada: “Parágrafo 1°. Las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Santander son: **la Provincia de Vélez, Provincia Comunera, Provincia de Guanentá, Provincia de García Rovira, Provincia de Soto Norte, Provincia Metropolitana y Provincia Yarigüies.”**

- Decreto número 0147 de julio de 2017

“Por el cual se crean las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) -de Santander”. Creación: Créanse las siguientes Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Santander: **Comunera, García Rovira, Guanenta, Soto Norte, Vélez y Yarigüies**<sup>7</sup>.

- Ordenanza 045 de 2017

Autoriza al señor Gobernador hasta el 31 de agosto de 2018 para que conforme, modifique o adicione las Provincias Administrativas y de Planificación de Santander.

- Ordenanza 009 de 2019

Por el cual se conforman las siete Provincias Administrativas y de Planificación (PAP del Departamento.

A manera de síntesis se puede decir que a la fecha 84 municipios de Santander se encuentran bajo la figura de Provincias, solo 3 municipio no aprobaron los acuerdos municipales para ser parte de estos esquemas asociativos. En Antioquia 41 municipios están organizados administrativamente bajo el esquema asociativo de Provincia, todos estos municipios están a la espera de que las PAP sean reglamentadas desde el nivel Nacional, en tal sentido, el Proyecto de Ley que se pone a consideración pretende subsanar el vacío normativo existente a la vez que reconocer las potencialidades de la asociatividad, principal elemento que posibilita el fin esencial de la descentralización administrativa.

## 6. Fundamentos Jurídicos

### Constitución Política de Colombia

El artículo 321 de la Constitución política de Colombia determina:

“las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La Ley dictará el estatuto básico y fijara el régimen administrativo de las provincias<sup>8</sup> que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que le asignen la ley y los municipios que las integran”

Es necesario desarrollar esta otra forma de asociatividad en los territorios, toda vez que ya existen municipios que se han asociado bajo esta figura, pero también para ofrecer otra figuras que posibiliten a los municipios agruparse bajo esquemas que no solo obedezcan a los parámetros de las Áreas

<sup>7</sup> <http://www.santander.gov.co/index.php/normatividad/departamental/gaceta/send/1310-julio/14813-edicion-especial-17-julio-2017>

<sup>8</sup> Subrayas fuera del texto original.

Metropolitanas, ya que cada entidad territorial tiene unas particularidades que le permitirán definir cuál esquema asociativo le es más benéfico para generar condiciones de desarrollo local.

### **7. Impacto Fiscal**

De conformidad con lo presentado y dada la obligación del Estado organizar el territorio y con respecto al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los

miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Acorde a la realidad y conforme a lo presentado, 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.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo del Gobierno, por el contrario esta iniciativa puede en gran medida facilitar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, tanto para las entidades que se asocian como para el gobierno central.

### **8. Descripción del Proyecto**

El Proyecto de Ley cuenta con 34 artículos divididos en siete capítulos, contiene una primera parte en la que se disponen las normativas para la conformación, el objeto, la naturaleza y las funciones de las Provincias Administrativas y de Planificación y en la segunda parte se encuentran los instrumentos con los que cuenta esta esquema asociativo para poder poner tener la capacidad de acción que le permita tener una estructura con la que pueda ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Provincia de Administración y Planificación.

Además, contempla la posibilidad de ampliar la Junta Provincial para que la Ciudadanía pueda participar activamente en el fortalecimiento de la Provincia, de participación directa a los Concejales en la Junta Provincial, sin dificultades de violar el régimen de incompatibilidades para los servidores públicos, fortalece los mecanismos de financiación de las provincias, concreta las oportunidades del sistema de delegación de competencias de nuestro ordenamiento jurídico, genera la oportunidad para municipios nuevos que quieren adherir a una provincia existente, a grandes rasgos estas y otros elementos desarrollados a mayor profundidad en el grueso del Proyecto de Ley son las pretensiones de esta iniciativa que hoy se presenta para la discusión.

### **9. Agradecimientos y Reconocimiento.**

Este proyecto de ley es fruto del trabajo colaborativo y mancomunado entre una serie de

ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y representantes de instituciones públicas del suroeste y el oriente de Antioquia, que desde hace varios años se dieron a la tarea de pensarse esta subregión de forma articulada e integrada y para lograr este objetivo comprendieron la necesidad de aportar al marco legislativo colombiano para desarrollar el esquema asociativo de las provincias, el cual resultaba ser el más idóneo para el proyecto regional de algunos municipios de estas subregiones.

De los honorables Congresistas,

LEÓN FREDY MUÑOZ LÓPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

C. R. U. C. C. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
En día	30 de Julio del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	085 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HP Leon Fredy Muñoz Lopera
SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley consiste en contribuir al cumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter nacional y territorial, así como otras obligaciones de carácter administrativo, mercantil, seguridad social, y prevención del riesgo, entre otras, a favor de las Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares, por medio del establecimiento de incentivos a favor de estos y que les permitan regularizar su situación de incumplimiento actual.

Los incentivos fiscales a los que se refiere esta ley consisten en la condonación de obligaciones tributarias en mora destinada a Cooperativas,

Entidades Sin Ánimo de Lucro y otros sujetos similares. En el marco de estos incentivos se podrán condonar los intereses y sanciones referidos a obligaciones tributarias, siempre y cuando las Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares que se encuentren en mora, paguen la totalidad de la obligación tributaria principal pendiente.

## TÍTULO II

### INCENTIVO FISCAL TEMPORAL

Artículo 2°. *Incentivo fiscal temporal.* Dentro de los meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los tributos, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, aduaneras o cambiarias, multas, o adeuden intereses moratorios, que sean administradas por entidades autorizadas para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones de nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2019 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos o años gravables, el siguiente incentivo temporal:

1. Si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2020, los intereses, multas y las sanciones actualizadas se reducirán en un ochenta por ciento (80%).
2. Si se produce el pago total de la obligación principal después del 31 de mayo de 2020 y hasta el 25 de octubre de 2020, los intereses, multas y las sanciones actualizadas se reducirán en un sesenta por ciento (60%).

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga cualquier sanción de carácter tributario, aduanero o cambiario, el presente incentivo temporal aplicará respecto de las obligaciones exigibles del año 2019 o anteriores siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2020, la sanción actualizada se reducirá en el cincuenta por ciento (50%), debiendo pagar el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.
2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2020 y hasta el 25 de octubre de 2020, la sanción actualizada se reducirá en el treinta por ciento (30%) debiendo pagar el setenta (70%) restante de la misma.

Parágrafo 1°. El beneficio temporal también es aplicable a los contribuyentes que hayan omitido el deber de declarar los tributos administrados por la UAE-DIAN, quienes podrán presentar dichas declaraciones liquidando la correspondiente sanción por extemporaneidad reducida al veinte por ciento (20%), siempre que acrediten el pago del impuesto a cargo sin intereses y el valor de la sanción reducida y presenten la declaración con pago hasta el 25 de octubre de 2020.

Parágrafo 2°. Este incentivo tributario también es aplicable a los agentes de retención que, presenten declaraciones de retención en la fuente en relación con períodos gravables anteriores al 1° de enero de 2020, sobre los cuales se haya configurado los efectos del artículo 580-1 del Estatuto Tributario Nacional, quienes no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.

Los valores consignados sobre las declaraciones de retención en la fuente, en virtud de lo previsto en este artículo, se imputarán de manera automática y directa al impuesto y período gravable de la declaración de retención en la fuente de qué trata el artículo 580-1 del Estatuto Tributario Nacional, siempre que el agente de retención, presente en debida forma la respectiva declaración de retención en la fuente de conformidad con lo previsto en el inciso anterior y pague la diferencia, de haber lugar a ella.

Lo dispuesto en este parágrafo aplica también para los agentes retenedores titulares de saldos a favor igual o superior a ochenta y dos mil (82.000) UVT, cuando el saldo a favor haya sido modificado por la administración tributaria o por el contribuyente o responsable.

Parágrafo 3°. El término previsto en el presente artículo aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

Artículo 3°. *Sujeción subjetiva.* Lo dispuesto en esta ley aplica para las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, las entidades del artículo 19-4, 19-5 y 23 del Estatuto Tributario Nacional de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en esta ley.

Artículo 4°. *Exclusiones.* Lo dispuesto en esta ley no se aplicará a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a 1° de enero de 2020 hubieran sido admitidos en procesos de reorganización empresarial o en procesos de liquidación judicial, de conformidad con lo establecido en la Ley 1116 de 2006, ni a los demás sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, hubieran sido admitidos en los procesos de reestructuración regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los Convenios de Desempeño.

Tampoco podrán acceder a los beneficios de que trata la presente ley los deudores que hayan suscritos acuerdos de pago con fundamento en la Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014, y Ley 1819 de 2016, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Artículo 5°. *Sanción mínima.* El contribuyente, responsable o agente retenedor podrá pagar, para efectos de lo dispuesto por este acuerdo a título de sanciones reducidas, valores inferiores a la sanción mínima establecida.

Artículo 6°. *Coordinación y Difusión.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y los demás órganos de control de los sujetos mencionados en esta ley, coordinarán, definirán y establecerán los criterios, protocolos técnicos, estrategias y mecanismos necesarios para garantizar la difusión, divulgación, publicidad y aplicación del procedimiento relacionado con el incentivo fiscal temporal para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 7°. *Facultades de entidades territoriales.* Las entidades territoriales podrán aplicar voluntariamente los instrumentos de alivio fiscal contemplados en esta ley, sobre los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial, en relación con las obligaciones de su competencia. Para lo anterior las entidades territoriales establecerán en su jurisdicción por medio de acuerdo distrital, acuerdo municipal u ordenanza departamental el beneficio mencionado.

### TÍTULO III

#### Disposiciones varias

Artículo 8°. *Promoción de Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares.* El Gobierno nacional en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y los demás órganos de control de los sujetos mencionados en esta ley, establecerán un programa y mecanismos con el fin de capacitarlos e instruirlos en el cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias de carácter nacional y territorial, así como otras obligaciones de carácter administrativo, mercantil, seguridad social, y prevención del riesgo, entre otras.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

  
LEÓN EREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones.*

#### 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 cinco (5) partes que presentan de forma ordenada

la importancia del tema, estas son: (1) antecedentes y justificación, (2) objetivos del Proyecto de ley, (3) descripción del Proyecto, (4) fundamento jurídico, e (5) impacto fiscal.

### 1. Antecedentes y justificación

En el presente subtítulo se describirá la importancia del sector cooperativo, de las entidades sin ánimo de lucro y de otros sectores que se verían beneficiados con la medida, así mismo una breve reseña de donde nace la importancia de los alivios fiscales en ciertas ocasiones.

#### 1.1. Importancia del sector cooperativo y de las entidades sin ánimo de lucro

Es de suma importancia para solucionar los problemas socioeconómicos de Colombia el apoyar el sector cooperativo y de entidades sin ánimo de lucro los cuales representan gran y de la economía solidaria del país, las cuales propenden por buscar un beneficio colectivo social y no por acumulación de capital.

En Colombia ya reconocen mediante ley, la importancia de las cooperativas y las entidades sin ánimo de lucro esto mediante los artículos 2° de la Ley 79 de 1988 y el artículo 3° de la Ley 454 de 1998 los cuales dicen “Declárase de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares”. Cabe resaltar la importancia que denota la ley en cuanto a la promoción y ayuda que brinda a las clases populares.

La economía colombiana no solo se puede basar en empresas de capital las cuales buscan la acumulación de recursos, donde en gran parte de los casos el beneficiario es quien aporta la principal parte del capital para formación de la empresa, en cambio lo que caracteriza a las cooperativas es que los “trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general” (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias de Colombia).

En el caso Colombia según la Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop, hay aproximadamente 3.500 cooperativas registradas en las diferentes superintendencias y se percibe un crecimiento de un 7.8% de cooperativas cada año. Por otro lado, también se resalta que el 39% de la población Colombia recibe o ha recibido un beneficio por parte de las cooperativas. Al cierre de 2017 la población que hacía parte de una cooperativa era de 6.386.17 colombianos, con un impacto a núcleos

familiares de casi 19 millones. Al cierre de 2017 del sector cooperativo quedó con 15.7 billones de pesos.

Los anteriores datos demuestran la fuerza, importancia y crecimiento del sector cooperativo en Colombia. Por ende, hay que brindar apoyo para el crecimiento de este importante sector. Es por esto y por muchas otras cosas más Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas dice “las cooperativas han demostrado ser un modelo empresarial versátil y viable, que puede prosperar incluso en épocas difíciles. Su éxito ha contribuido a impedir que muchas familias y comunidades caigan en la pobreza”. Esto demuestra que no solo es importante para Colombia sino para el mundo el apoyar a las cooperativas como herramienta para la eliminación de la pobreza.

Al ser las cooperativas y organizaciones sin ánimo de lucro parte de la economía solidaria donde no prima la acumulación de capital sino la valorización del ser humano desde una perspectiva de ayuda mutua y de crecimiento humano, en donde se busca humanizar la economía capitalista y ayudar a un entorno de equidad social, demuestra la importancia de apoyar no solo a las grandes cooperativas sino también a las pequeñas y medianas las cuales necesitan de una ayuda para crecer, por ende la importancia de crear alivios fiscales en cuanto a intereses, multas y sanciones.

De igual modo, las fundaciones, asociaciones y corporaciones ejercen un papel filantrópico en nuestra sociedad, pues concentran esfuerzos en aras de proteger y/o potenciar un beneficio o bien común como el medio ambiente, la salud, educación, paz, etc. En este sentido, y dada la naturaleza jurídica y económica de estos sujetos es necesario darles un apoyo que les permita acceder a la formalidad y regularizar sus situaciones, en este caso las de orden fiscal.

#### 1.2. Otras entidades beneficiadas

Por otro lado, dado que tributariamente existen otros sujetos que tienen responsabilidades fiscales similares al sector cooperativo y las entidades sin ánimo de lucro, el presente proyecto de ley hace extensivo los efectos a las entidades de los siguientes artículos del Estatuto Tributario: 19-5 que es (1) Propiedad Horizontal que tenga ingresos producto de actividades comerciales, y 23 las (2) entidades no contribuyentes declarantes, tales como sindicatos, fondos de empleados, iglesias, confesiones religiosas, y partidos políticos, entre otros.

En los dos (2) casos anteriores la naturaleza jurídica y social de las entidades, hacen que sea indispensable en términos de equidad y justicia, que el contenido del Proyecto de ley las cubija, en el sentido de que para todos los casos no se trata de simples sujetos con ánimo comercial y/o de lucro, sino que por el contrario, se trata de entidades que se crean con el propósito de ayudar o cumplir un fin social específico en la comunidad, cuya retribución no se expresa en dinero sino en el servicio prestado a la sociedad en general.

### 1.3. Ideas generales sobre las amnistías

Desde los orígenes más antiguos del hombre se ha hablado de tributación como un factor que influye en campos sociales, psicológicos, culturales y evidentemente económicos, entre otros tantos.

En las llanuras entre los ríos Tigris y Éufrates se encontró en unas tablas de arcilla de aproximadamente seis mil años a. C. la referencia más antigua de la tributación, donde se señala que existían impuestos en momentos de una guerra terrible, pero que generalmente luego del cese de la guerra los impuestos se mantenían.

En las tablas también se indica que existían varios recaudadores a lo largo del imperio, con el fin de cobrar impuestos por cualquier actividad o hecho, donde el siguiente dicho fue documentado *“usted puede tener un señor, usted puede tener un Rey, pero el hombre al que hay que temer es al recaudador de impuestos”*. En este contexto, posteriormente el rey Urukagin eliminó a los recaudadores de impuestos, no obstante durante una invasión, la ciudad cayó por la falta de los recursos dejados de percibir; finalmente los ingresos tributarios permanecieron para la ofensiva y defensa militar.

En el año 2000 a. C. los egipcios ya contaban con un sistema tributario integral, donde existían impuestos directos e indirectos, ejemplo de esto, es que se gravaba la agricultura con el 20% del producto bruto y el monto imponible presunto. La administración gozaba del poder de decidir exenciones, lo que a su vez produjo movimientos de revuelta relacionados con amnistías, evasión y corrupción.

El profesor Uckmar (2002, p. 5) comenta que:

*“Una memorable amnistía fue narrada en la piedra roseta 2000 a. C. poniendo fin a las vejaciones fiscales y determinando un notable avance económico; entre otras cosas, fueron puestos en libertad miles de evasores que reanudaron sus actividades productivas.”*<sup>1</sup>

Desde aquel entonces ya había problemas relacionados con la potestad del “gobierno” para decidir ciertos asuntos tributarios, que por su misma connotación se hacían importantes a nivel social y económico.

Uno de estos asuntos eran las amnistías tributarias o alivios fiscales, mecanismos de liberación de la obligación de pagar los tributos, lo que produce que el sujeto vuelva al círculo económico, generando nueva riqueza que será gravada, de lo contrario el sujeto se verá compelido seguramente a figurar como deudor siempre y acarrear las consecuencias que esto conlleva.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con un panorama teórico inicial planteado, es necesario delimitar la descripción de este asunto que brinda las sentencias

de la Corte Constitucional, teniendo claro que esta entidad también ha extendido el entendimiento de estos fenómenos como condonación de obligaciones y sanciones tributarias.

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 esta condición fue entendida, asimilada, y abordada en múltiples ocasiones por el defensor de la *norma normarum*, en tal sentido, la Corte no ha tenido un pronunciamiento unívoco desde sus inicios acerca de las amnistías tributarias.

En su primer fallo sobre el tema, en la sentencia C-260 de 1993, señaló que el vocablo amnistía proviene del griego que hace referencia a amnesia, que significa perdón, para el caso era un olvido jurídico como ocurre en el campo penal, así indicó que en el caso del Derecho Tributario, las amnistías sirven:

*“...para exonerar de la obligación a los contribuyentes, cuando las circunstancias que recaen sobre la realidad económica así lo aconsejen. Es un olvido que tiene su razón de ser en la conveniencia socioeconómica, tanto del Estado como de la sociedad civil, como partes de un mismo proceso económico y jurídico”*. (Resaltado fuera de texto).

Con lo anterior, se van decantando algunos elementos de la definición, tales como: (1) el concepto de exoneración de una obligación, por (2) la necesidad de circunstancias que ameriten esta por la conveniencia socioeconómica del momento. De esta forma, cabe ser enfáticos en demostrar que, desde el primer fallo de la Corte se ha contemplado la posibilidad de establecer amnistías tributarias en ciertas situaciones, siendo posibles siempre que, (3) solo por razones de equidad se justifique apartarse del sentido de igualdad que debe imperar, como regla general, en materia de recaudación de impuestos.

Desde aquel momento se estableció la posibilidad de adoptar estas medidas, y se hizo un llamado de atención al legislador para que tenga cuidado con la expedición de este tipo de normas que consagran alivios fiscales, en vista de que solo pueden estar avaladas por un criterio de razonabilidad que las justifique y únicamente para casos específicos, de igual forma se hace un llamado de atención a las autoridades encargadas de recaudar impuestos.

Por esto, los alivios fiscales pueden ser herramientas que faciliten la inclusión y regreso del *statu quo* de un determinado grupo de sujetos, que se encuentran en mora con el fisco, con el fin que puedan cumplir con sus obligaciones tributarias de una manera más favorable. De tal modo, se busca la aplicación del principio de equidad tributario expresado en fórmulas que sin la necesidad de vulnerar el derecho de otros contribuyentes, permitan a la formalización y el regreso a la normalidad jurídica de otros.

## 2. Objetivos

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley para denotar sus fines.

<sup>1</sup> Ver a UCKMAR Víctor, *La capacidad contributiva, presupuesto jurídico y fundamento de la tributación. La justa tributación*. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario número 52. 2002.

El objetivo general del proyecto de Ley es el siguiente:

- Contribuir al cumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter nacional y territorial, así como otras obligaciones de carácter administrativo, mercantil, seguridad social, y prevención del riesgo, entre otras, a favor de las Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares, por medio del establecimiento de incentivos a favor de estos y que les permitan regularizar su situación de incumplimiento actual.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Cumplir las obligaciones de diferentes tipos a cargo de las Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares.
- Aumentar el recaudo tributario producto de la implementación del incentivo fiscal temporal.
- Aumentar y mantener el cumplimiento de las obligaciones de diferentes tipos a cargo de las Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares.
- Formalizar el sector las Cooperativas, Entidades Sin Ánimo de Lucro y sujetos similares.

### 3. Descripción del proyecto

Considerando los objetivos trazados, el presente proyecto de ley contempla las siguientes disposiciones:

En el artículo primero se habla del objeto de la ley, que representa íntegramente los objetivos señalados anteriormente, los cuales obedecen a contribuir al cumplimiento de las obligaciones de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y otras entidades similares.

Posteriormente, se plantea el incentivo fiscal temporal, el cual consiste en la reducción parcial de un porcentaje de los intereses y sanciones relacionados con obligaciones, tributarias, aduaneras y cambiarias. Es importante hacer énfasis en que al no condonar el impuesto en sí mismo, no se está violentando la condición de los contribuyentes cumplidos, por lo tanto no hay vulneración del principio de equidad tributario.

Este tratamiento se le otorgará a las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro (sin importar que pertenezcan o no al régimen tributario especial), las entidades del artículo 19-4 (Cooperativas), 19-5 (Propiedad Horizontal) y 23 (entidades no contribuyentes declarantes) del Estatuto Tributario Nacional de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en esta ley.

En contraposición, esta ley no les aplica a las personas jurídicas con ánimo de lucro y personas naturales. De igual manera, tampoco a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes

de retención hubieran sido admitidos en procesos de reorganización empresarial, en procesos de liquidación judicial, o que hubieran sido admitidos en los procesos de reestructuración regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los Convenios de Desempeño.

Tampoco podrán acceder a los beneficios de que trata la presente ley los deudores que hayan suscritos acuerdos de pago con fundamento en la Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014, y Ley 1819 de 2016, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Entre otras cuestiones se plantea que en este caso el valor a pagar puede ser inferior al de la sanción mínima, se indica que algunas entidades deben promocionar la aplicación de esta ley en el sentido de darle difusión para que los respectivos contribuyentes puedan acogerse a los beneficios de la misma.

También se encuentra una disposición que faculta a las entidades territoriales a emplear este incentivo fiscal en sus jurisdicciones, el cual deberán aplicar por medio de acuerdo municipal, acuerdo distrital u ordenanza departamental.

De otro lado, se plantea que el Gobierno nacional, junto con otras entidades públicas relacionadas, debe generar programas y acciones para fomentar el cumplimiento de las obligaciones administrativas de diferente índole que tienen los sujetos destinatarios de la presente ley.

Por último se estipulan las vigencias y derogatorias de la ley, la cual empezará a regir a partir de su promulgación.

### 4. Fundamento jurídico

Como el fundamento jurídico de este Proyecto de ley, se relaciona principalmente con el fenómeno jurídico de las amnistías tributarias, a continuación se hace una aproximación a este fenómeno.

#### 4.1. Delimitación jurídica del fenómeno de las amnistías tributarias en la jurisprudencia constitucional en Colombia

El presente acápite analizará los fallos de la Corte Constitucional que se han suscitado en relación al tema de estudio, teniendo como referente la Constitución Política (en adelante C. P.) de 1991, de tal forma se realizará la delimitación jurídica del fenómeno de las amnistías tributarias, así se decantará esta noción con base en la jurisprudencia constitucional, teniendo en cuenta la ausencia de regulación legal.<sup>2</sup>

Refiriéndose al concepto de las amnistías tributarias desde la doctrina, es menester entender que es un asunto que se ubica dentro del tema de

<sup>2</sup> En la explicación se usa *in extenso* el artículo de investigación titulado “Las amnistías tributarias. Un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992-2015)” de autoría del señor Eduardo Andrés Cubides Durán, publicado por la Universidad Externa-

modos de extinción de las obligaciones tributarias (en sentido amplio) y también sanciones, específicamente en el fenómeno conocido como remisión o condonación. Acudiendo a la doctrina *ius civilista*, señala Hineirosa<sup>3</sup> que, la remisión o condonación tienen una acepción amplia que implica exoneración y liberación, es decir dejación del derecho a su favor.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con un panorama inicial planteado, es necesario delimitar la descripción de este asunto que brindan las sentencias de la Corte Constitucional, así iniciar el estudio jurisprudencial, teniendo claro que esta entidad también ha entendido a las amnistías como condonación de obligaciones y sanciones tributarias.

La Corte no ha tenido un pronunciamiento unívoco desde sus inicios acerca de las amnistías tributarias. En su primer fallo sobre el tema, en la Sentencia C-260 de 1993, como ya se vio previamente, donde se indicó que es una herramienta posible, que es útil y necesaria en ciertos momentos, y que por tal razón, en determinadas situaciones se amerita su empleo.

Con lo anterior, se van decantando algunos elementos de la definición, tales como: (1) el concepto de **-exoneración- de una obligación**, por (2) **la necesidad de circunstancias que ameriten esta por la conveniencia socioeconómica del momento**, y que, (3) solo **por razones de equidad se justifique apartarse del sentido de igualdad** que debe imperar, como regla general, en materia de recaudación de impuestos.

Los anteriores postulados (concepto de exoneración, posibilidad y excepcionalidad) se acentuaron a lo largo de los fallos y desde la sentencia C-511 de 1996, se evidenciaron otros dos elementos de la definición, por una lado que las amnistías son (4) un **modo extraordinario de extinción de la obligación tributaria**, (5) **que versa sobre obligaciones tributarias perfeccionadas y plenamente exigibles**.

De igual forma, recalcó la Corte para el caso de las amnistías (6) **no violaban por sí mismas la C. P. aunque se vea afectado en alguna medida el principio de equidad**, siendo (7) **un incentivo para que los contribuyentes morosos regularicen su situación**, de la siguiente manera:

**“no viola en ningún sentido la Constitución, que una ley pretenda conceder a los contribuyentes morosos una oportunidad para resolver su situación fiscal**. Tampoco quebranta la Carta que el Estado haga uso de ciertos instrumentos de recaudo, con el objeto de recuperar, así sea parcialmente, sus créditos, máxime si de lo anterior se sigue el aumento de personas que ingresan a la base de contribuyentes”. (Resaltado fuera de texto).

do de Colombia en 2017. El autor autorizó el uso de la publicación.

<sup>3</sup> Ver a Fernando Hineirosa en su obra: “Tratado de las obligaciones: concepto, estructura y vicisitudes”. Universidad Externado de Colombia 2017.

Por otro lado, es imperativo señalar hasta este punto cronológico dos cosas. La primera es que la Corte no parecía hacer ninguna distinción entre saneamientos y amnistías, refiriéndose a estos términos indistintamente, mencionado su posibilidad de implementación como medidas exonerativas de orden económico o fiscal. La segunda es que se condicionó su posibilidad de implementación (teniendo en cuenta que son excepcionales) a (8) **la necesidad de congruencia que debe haber entre estas medidas y la causa y finalidad de las mismas** (relación teleológica), siendo indispensable (9) **la carga de justificación** acerca de (10) **la razonabilidad y proporcionalidad** de estas con base en hechos reales.

Conforme a lo anterior, corresponde desde ese momento al legislador la justificación de adopción de este tipo de medidas, teniendo en cuenta que la Corte para cada oportunidad realizaría un escrutinio constitucional riguroso, a efectos precisamente de revisar su constitucionalidad.

Continuando y concretando el análisis, desde la Sentencia C-804 de 2001, tratándose de la cuota de compensación militar, la Corte definió a las amnistías como una condonación de las obligaciones tributarias, y este pronunciamiento ha sido reiterado desde entonces en la jurisprudencia constitucional, indicando que es un evento extintivo de la obligación, donde opera una condonación o remisión de una obligación tributaria que ya existe, y agregó un elemento nuevo, que es (11) **la exigencia de cumplir los requisitos que la ley señale para acceder a los beneficios**.

Por su parte en Sentencia C-910 de 2004, la Corte indicó también que estas condonaciones (12) **pueden efectuarse sobre el total o una parte de la obligación**. En esa oportunidad indicó lo siguiente: “*las amnistías tributarias tienen lugar cuando se condonan, en todo o en parte, las obligaciones a cargo de un contribuyente respecto del cual ya se ha configurado la correspondiente obligación tributaria*”.

Continuando el estudio, en la Sentencia C-833 de 2013 la Corte hizo una recapitulación de lo tratado hasta ese momento, agregando nuevos elementos a la definición que se había venido construyendo. Por una parte hizo mención a la (13) **independencia entre la denominación y efectos de la disposición que contemplan amnistías**, dado que se está frente a estas medidas cuando (14) ante el **incumplimiento de obligaciones**, se introducen herramientas para condonarlas de forma total o parcial, o para **inhibir o atenuar las consecuencias adversas de tal incumplimiento (investigaciones, liquidaciones y sanciones)**. Por último señaló la Corte la (15) **diferencia entre saneamiento y amnistía, que es de género a especie**, siendo las amnistías instrumentos de saneamiento fiscal.

Adicionalmente, vale la pena mencionar la Sentencia C-551 de 2015, donde la Corte indicó que (16) **para que estas medidas fueran**

**constitucionales es necesario que supere un test de estricto de proporcionalidad**, donde se verifique que los fines perseguidos por estas herramientas sean legítimos, constitucionalmente importantes e imperiosos, de tal forma que (17) **los beneficios de adoptar estas medidas deben exceder claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales**, haciendo que el peso ponderado del bien perseguido y su duración en el tiempo, sea mayor al peso del bien transitoria y parcialmente sacrificado.

Considerando el recuento anterior este se puede agrupar en dos categorías, la primera sobre la delimitación conceptual del vocablo de amnistía tributaria, y la segunda sobre los requisitos de constitucionalidad de estas medidas, ergo pasemos a su decantación.

Según el defensor de la *norma normarum* las amnistías tributarias son una especie de saneamiento fiscal que consiste en un modo extraordinario de extinción de las obligaciones y sanciones tributarias, donde se exonera al contribuyente total o parcialmente de estos rubros plenamente exigibles, de los cuales está pendiente su cumplimiento, siendo un incentivo para que el contribuyente moroso regularice su situación, siempre y cuando se realicen los requisitos que la ley señale para acceder a estos beneficios.

Lo anterior es constitucionalmente factible, teniendo en cuenta que este tipo de saneamientos no violan por sí mismos la C. P., pero considerarse que estas solo son posibles si hay circunstancias extraordinarias que ameritan su empleo dada su conveniencia socioeconómica, pues se persigue la protección de fines legítimos y constitucionalmente imperiosos con la adopción de las amnistías, en este sentido se busca que los beneficios buscados sean mayores a los perjuicios que puedan generarse. De tal forma deben existir razones que ameritan apartarse del sentido de igualdad que debe imperar en las cargas públicas, con la adopción de este tipo de herramientas de alivio fiscal.

Estos instrumentos deben tener congruencia entre la causa, contenido y finalidad de los mismos, y corresponde al legislador la carga de justificación bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, porque cuando la Corte estudie su constitucionalidad por medio de un test estricto de proporcionalidad, no revisará la denominación que adoptaron, sino los efectos que producen la disposición y su contenido jurídico.

Finalizando este punto, es necesario comprender cómo funcionan las amnistías tributarias sobre lo que se denomina la relación jurídica tributaria, y luego evidenciar porqué el impuesto de normalización tributaria es una amnistía tributaria injustificada.

## **4.2. Análisis de las figuras que contemplaron amnistías en la legislación colombiana**

**4.2.1. La relación jurídica tributaria.** Como se observó, las amnistías son un modo de extinción anómalo de las obligaciones

y sanciones tributarias, por lo cual, es necesario describir brevemente el concepto de relación jurídica tributaria, para entender la estructura del contenido de la obligación en este ámbito, y en concreto su terminación, teniendo en cuenta que para nuestro ordenamiento este asunto está regulado en el Estatuto Tributario (en adelante E. T.) en el artículo 800 y siguientes, y 1625 y siguientes del Código Civil.

Antes de hablar de la obligación tributaria, es importante revisar el concepto que en materia civil se ha dado, teniendo en cuenta que de una u otra forma la estructura obligacional del derecho tributario deviene de la planteada en el ámbito civil, como la clásica relación acreedor-deudor. De la siguiente forma se refiere Hinestrosa (2007, 55) al tema:

“Obligación significa ligamen, atadura, términos próximos entre sí, pero no sinónimos, que vertidos al derecho implican una relación jurídica, (...) en razón de la cual un sujeto activo, que se denomina acreedor, espera fundadamente un determinado comportamiento, colaboración, que es la prestación, útil para él y susceptible de valoración pecuniaria, de parte y a cargo de otro, sujeto pasivo, llamado deudor, quien se encuentra, por lo mismo, en la necesidad de ajustar su conducta al contenido del nexo, so pena de quedar expuesto a padecer ejecución forzada”.

Como puede deducirse de esta definición, la obligación es un nexo que une a dos sujetos (acreedor y deudor), cuyo objeto es un deber de conducta, que crea una relación entre estos (ese nexo, ligamen, o atadura), donde los dos se ven compelidos a realizar un determinado comportamiento, so pena de realizar la prestación inicial de forma forzada, o pagar su equivalente en dinero, pero en todo caso resarcir los daños y perjuicios causados por su incumplimiento. De lo mencionado anteriormente se desprende que la obligación en el ámbito civil tiene los siguientes elementos: dos sujetos (i) acreedor o sujeto activo y (ii) deudor o sujeto pasivo, quienes se deben recíprocamente (iii) un deber de comportamiento (la prestación), en virtud de la (iv) autonomía de la voluntad de las partes.

En el derecho civil la obligación está compuesta por dos sujetos, quienes por medio de la autonomía de la voluntad crean un nexo entre sí, lo que los compele a realizar determinado comportamiento so pena de verse a hacerlo de forma obligatoria. Sin embargo, en Derecho Tributario, no existe la autonomía de la voluntad, sino que es una obligación que surge del poder impositivo del Estado, establecido en Colombia en la C. P. en su artículo 95 numeral 9. En este sentido el nacimiento de la obligación tributaria se da con la realización del hecho generador previsto en la norma.

Se entiende entonces que la obligación tributaria (principal) vincula a dos sujetos (activo-administración y pasivo-contribuyente), donde al sujeto activo o acreedor se le genera a su favor un

crédito en virtud de la Constitución y la ley, que da los supuestos de hecho (hecho generador) que una vez cumplidos realizan el nacimiento de la obligación tributaria sustancial en cabeza del sujeto pasivo o deudor.

Adicional a lo anterior, también se generan otras obligaciones accesorias a la obligación principal (como los intereses), a su vez unas obligaciones de tipo formal que pueden devenir de actos administrativos, al no estar contempladas en el artículo 338 constitucional, y dado el caso pueden existir también sanciones, lo que permite concluir como señala (Marín, 2015, 314)<sup>4</sup>:

“La relación jurídico-tributaria es compleja debido a que numerosas figuras legales en el escenario impositivo exigen un comportamiento, pues el objeto de la misma va más allá del pago del tributo como consecuencia de la realización del hecho generador (lo que se conoce como **obligación tributaria principal**) y compromete también otra serie de exigencias distintas de ella, como, por ejemplo, deberes formales a cargo de los sujetos pasivos del tributo. (...) Además de la obligación tributaria sustancial o material, coexisten **otras obligaciones**, como la de realizar pagos a cuenta de la obligación principal, mediante retenciones en la fuente, autorretenciones y anticipos. Así mismo, encontramos las de carácter **accesorio**, que tienen un contenido pecuniario y se exigen en relación con otra obligación tributaria, como es el caso de los intereses moratorios que se generan por el no pago oportuno de la obligación tributaria principal o de realizar pagos a cuenta. Por su parte, los **deberes formales** carecen de carácter pecuniario, pero son establecidos legalmente a efectos de posibilitar el desarrollo de actuaciones o procedimientos tributarios y, en últimas, asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Como se mencionó, de igual forma hacen parte de la relación jurídica tributaria las sanciones, que no son obligaciones accesorias, ni deberes formales, ni tampoco hacen parte de otro tipo de obligaciones, son la consecuencia de la realización de un hecho tipificado como sancionable en la norma, producto del incumplimiento de alguna obligación, su relación con la obligación incumplida es indirecta, pues la génesis de la sanción deviene de la norma y no de la obligación, como ocurre con las obligaciones accesorias.

El conjunto de estas obligaciones (sustancial, accesorias y formales), junto con las sanciones (dado el caso), es lo que constituye la relación jurídica - tributaria, que recapitulando es una relación de derecho, en virtud de la cual, el sujeto que se encuentre en los determinados supuestos de la norma, es llamado a cumplir con su deber constitucional de contribuir al financiamiento de los

gastos e inversiones del Estado, no solo pagando el tributo, sino cumpliendo las demás obligaciones, so pena de ser sancionado producto de la tipificación establecida.

Con el panorama general entendido, es necesario acotar la delimitación jurídica de las amnistías tributarias, para revisar sobre qué parte de la relación jurídica impositiva recaen las mismas como mecanismos de extinción de estos vínculos, y verificar si en realidad constituyen o no este fenómeno, según la definición de la Corte Constitucional.

**4.2.2. Delimitación jurídica de las amnistías tributarias.** Dice la Corte que las amnistías son condonaciones totales o parciales de las obligaciones, sin embargo, en algunas ocasiones también mencionó que eran exoneraciones de las obligaciones, por lo cual vale la pena preguntarse si las dos acepciones son lo mismo. Un primer acercamiento, citando la Real Academia de la Lengua Española (RAE), nos dice que condonar es “perdonar o remitir una pena de muerte o deuda” y exonerar es “aliviar, descargar de peso u obligación”. Con lo anterior, se considera más acertado emplear el concepto de exoneración como se explicará a continuación.

Con lo estudiado hasta el momento, observamos que las amnistías no son simples condonaciones de las obligaciones, además que este efecto se encuentra especialmente estipulado en el artículo 820 del E. T. y que también pareciera existir para el caso una posible transgresión del artículo 136-4 de la C. P. al perdonar réditos a favor del Estado entendiéndolas como donaciones.

Por lo anterior, el concepto de exoneración tiene un elemento determinante en la diferenciación que deberá tenerse en cuenta por el juez constitucional, y es **su carácter de aliviar una situación a raíz de una circunstancia excepcional que podría justificar este comportamiento del legislador**, no se trata de un perdón de obligaciones sencillamente, al involucrar diferentes elementos que no son propios de la condonación en estricto sentido y son más propios del ámbito tributario.

**4.3. Tipos de amnistía.** Partiendo de la delimitación planteada y considerando que las amnistías constituyen exoneraciones totales o parciales de las diferentes obligaciones y sanciones tributarias, enmarcadas dentro de unas circunstancias especiales, se procede a analizar la operatividad del mismo estudiando las normas que fueron demandas.

Para realizar el análisis enunciado, se han agrupado las disposiciones de la siguiente manera: (1) exoneración total de las obligaciones o sanciones, (2) exoneración parcial de las obligaciones y sanciones, y (3) otras categorías que no son amnistías. Sobre la última clase se deja un lado la denominación que

<sup>4</sup> Ver la Obligación Tributaria y sus fundamentos constitucionales. Universidad Externado de Colombia 2015.

le ha dado el legislador, centrándose en el estudio del efecto jurídico de fondo, que es lo que realmente interesa estudiar, con base en lo planteado por la Corte Constitucional.

**4.3.1. Exoneración total de obligaciones o sanciones.** En el caso de la exoneración total del impuesto, se observa el caso de la cuota de compensación militar (Sentencias C-804 de 2001 y C-315 de 2011), donde los contribuyentes fueron eximidos del pago del tributo, por sus situaciones excepcionales de precariedad económica. Para el caso de la exoneración total de intereses y sanciones, el fenómeno puede ocurrir de dos formas. La primera donde la exoneración sucede de forma directa según estipula la ley (Sentencia C-511 de 1996 tratando el artículo 238 de la Ley 223 de 1995), y la segunda de forma indirecta cuando se le permite al contribuyente presentar fuera de tiempo su declaración sin que se causen intereses o sanción de extemporaneidad, lo que lo exonera del pago de estos rubros que ya se generaron.

**4.3.2. Exoneración parcial de obligaciones y sanciones.** Esto sucede también de dos formas, directa o indirectamente. Directamente estableciendo exoneración de forma específica como sucede con las condiciones especiales de pago (Sentencia C-743 de 2015, tratando el artículo 57 de la Ley 1739 de 2015)<sup>5</sup>, en donde se le permite al contribuyente pagar de forma reducida los intereses y sanciones si paga el cien por ciento del impuesto y los rubros mencionados en el porcentaje estipulado. De forma indirecta cuando hay una disminución de la tarifa aplicable como en el caso de las obligaciones del Fondo Cinematográfico, por concepto de impuesto al cine (Sentencias C-260 de 1993 tratando el artículo 66 la Ley 49 de 1990), y la disminución de intereses moratorios (Sentencia C-1115 de 2001, tratando el artículo 100 de la Ley 633 de 2001).

Dentro de la categorización anterior, acerca de la exoneración parcial de la obligación por reducción de la tarifa, se entiende que están incluidos los tan controvertidos saneamientos patrimoniales, aquellos que permiten la inclusión de activos omitidos y exclusión de pasivos inexistentes por lo que se explicará a continuación haciendo referencia a las Sentencias C-138 de 1996 (artículo 1° de la Ley 174 de 1994), C-992 de 2001 (artículo 4° de la Ley 633 de 2000), C-1114 de 2003 (artículo 80 de la Ley 788 de 2002), C-910 de 2004 (artículo 6° de la Ley 863 de 2003), C-833 de 2013 (artículo 163 de la Ley 1607 de 2012), y C-551 de 2015 (artículos 35 y siguientes de la Ley 1739 de 2014).

Para el caso de las Sentencias C-992 de 2001 y C-1114 de 2003 se revisaron las disposiciones que contemplaban la posibilidad de incluir activos omitidos o pasivos inexistentes de períodos pasados fiscalizables, en las declaraciones de renta del año en curso, pero a una tarifa menor, otorgando una firmeza especial en la declaración. En el caso de la Sentencia C-833 de 2013, se estudió el artículo 163 de la Ley 1607, que disponía la posibilidad de incluir pasivos inexistentes o activos omitidos, de las declaraciones de renta de períodos no revisables, pagando una tarifa de 10%, en vista que se consideraba el patrimonio descubierto como ganancia ocasional. Por último para el caso del impuesto de normalización tributaria estudiado en la Sentencia C-551 de 2015, se configuró un impuesto cuyo hecho generador era la omisión de activos o inclusión de activos, tributando a una tarifa específica y progresiva.

Los anteriores cuatro pronunciamientos constituyen una amnistía tributaria con base en la delimitación jurídica construida a partir de los pronunciamientos de la Corte, pues encuadran con la definición planteada, ya que se está reduciendo la obligación principal ya generada, disponiendo una tarifa menor para determinar el impuesto a pagar. La obligación se incumplió cuando el contribuyente debía declarar y pagar el impuesto de renta respectivo incluyendo el valor de los activos omitidos o pasivos inexistentes, a la tarifa establecida, sin embargo, el legislador una vez surgida la obligación mencionada, les otorgó la posibilidad a estos contribuyentes de declarar los rubros indicados una tarifa menor a la inicial, y para los dos primeros casos con una firmeza menor, lo que claramente aminora la carga impositiva.<sup>6</sup>

No obstante, tratándose de la Sentencia C-910 de 2004, se declaró la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 863 de 2003, que adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 239-1, donde se permite

<sup>5</sup> Cabe anotar que la Corte encontró constitucional el impuesto de normalización tributaria, señalando que no era una amnistía tributaria, y que en todo caso el saneamiento supera el test estricto de proporcionalidad, dado que “es una medida legítima desde la perspectiva constitucional, con fines importantes e imperiosos, que resulta adecuada, necesaria y conducente para el logro de finalidades esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho”. Por otra parte, indica que la administración no tiene conocimiento de los bienes a regularizar, por tanto no existe una obligación líquida que condonar.

Sobre el tema se debe precisar que no se está de acuerdo con la Corte, pues se está exonerando una obligación tributaria que ha nacido aunque no se ha detectado, así el contribuyente una vez revele sus obligaciones pendientes las mismas serán aminoradas por este acto, situación casi idéntica a la estudiada en Sentencia C-833 de 2013.

Por último cabe precisar que la Corte debió haber aceptado este impuesto como una amnistía, pues en todo caso supero el test estricto de proporcionalidad que se le exige a los saneamientos fiscales, así hubiera dado cabida más adelante al empleo de estas herramientas cuando vuelvan a ser necesarias como se encontró en el presente caso.

<sup>6</sup> Ver el artículo 356 de la Ley 1819 sobre condición especial de pago para gravámenes de carácter territorial.

incluir como renta líquida gravable, los activos omitidos o pasivos inexistentes, de declaraciones de renta de **períodos no revisables**. Para el presente caso se encontró que no había una amnistía tributaria, puesto que no hay una condonación total o parcial de la obligación tributaria exigible, sino que por el contrario, permite al contribuyente y a la administración tributaria en dado caso, incluir en la declaración los rubros en cuestión como renta líquida gravable, y sobre estos tributar a la tarifa estándar, pues estos montos se toman como un ingreso gravable para el período en curso.

Debe tenerse en cuenta que si no existiera el artículo 239-1 del Estatuto Tributario, la posibilidad de incluir activos omitidos o pasivos inexistentes de períodos no revisables, no constituiría una amnistía tributaria, dado que la administración habría perdido competencia para fiscalizar las declaraciones presentadas, por lo tanto, la persona estaría contribuyendo a revelar ante la administración su patrimonio oculto o los pasivos que no existían, lo anterior en vista de que no habría norma para tener en cuenta hechos de cualquier período que ya estuviera en firme.

Sobre este punto anterior vale la pena destacar que aunque la obligación no esté determinada, dado el desconocimiento de hechos económicos por parte de la administración, la misma sí existe (ya se generó) y es determinable, por lo cual podrá ser exigible, ergo disminuir la tarifa de tributación de estos montos es exonerar parcialmente del pago que pueda cobrarse en el futuro.

#### 4.3.3. *Otras medidas que no son amnistías.*

Como ya se mencionó, también existen otras medidas que han sido denominadas como amnistías tributarias, sin embargo, bajo el contraste de la definición decantada con la disposición particular, no se encuentra que su naturaleza sea la de una amnistía tributaria, tales son los casos de: (1) la conciliación y/o transacción de los procesos administrativos y contenciosos administrativos, (2) la imposibilidad de realizar investigaciones e imponer sanciones (Sentencia C-511 de 1996, tratando el artículo 243 de la Ley 223 de 1995), (3) la firmeza especial de la declaración (Sentencia C-511 de 1996, tratando el artículo 240 de la Ley 223 de 1995), y (4) el cambio en la imputación del pago (Sentencia C-823 de 2004 y C-910 de 2004).

En particular sobre la primera situación, el fenómeno se refiere a la posibilidad que se les da a los contribuyentes de prescindir de sus pretensiones que tienen en un litigio tributario en sede del proceso administrativo o jurisdiccional, a cambio de que solo paguen un porcentaje del monto en discusión, generalmente cumpliendo los requisitos que trae consigo la disposición que permite el mecanismo, y concedido dentro de un tiempo acotado. Sobre el asunto la Corte Constitucional se refirió al tema en seis oportunidades. En la sentencia C-511 de 1996,

examinando el artículo 246 de la Ley 223 1995; en la Sentencia C-992 de 2001, tratando el artículo 101 de la Ley 633 de 2001; en las Sentencias C-910, C-990 y C-999 de 2004 analizando los artículos 38 y 39 de la Ley 863 de 2003; y en la Sentencia C-333 de 2010 estudiando el artículo 77 de la Ley 1328 de 2009.<sup>7</sup>

La primera vez que la Corte se pronunció sobre el asunto, fue en la Sentencia C-511 de 1996, en donde infortunadamente no realizó ningún pronunciamiento de fondo, sino que se limitó a decir que era una amnistía injustificada, al igual que todos los medios de saneamiento fiscal que se introdujeron en la Ley 223 de 1995. La segunda oportunidad fue en la Sentencia C-992 de 2001, pero en esta oportunidad tampoco hubo un pronunciamiento de fondo, puesto que la Corte se declaró inhibida por falta de objeto, dado que la disposición ya había agotado sus efectos en el tiempo.

La tercera oportunidad en donde se habló del tema, fue la Sentencia C-910 de 2004 (Para las Sentencias C-990 de 2004 y C-999 de 2004, la Corte se estuvo a lo resuelto en el pronunciamiento anterior), en donde la Corte señaló que estos instrumentos no pueden equipararse a las amnistías tributarias, puesto que no hay un resultado desfavorable hasta el momento para el contribuyente, tanto así, que es por esto que sostiene un litigio frente a la administración, situación diferente a la de los contribuyentes que saben lo que deben, y lo han aceptado, pero que no obstante no han cumplido con sus obligaciones. Señaló la Corte:

“Por consiguiente, no se trata de favorecer al contribuyente incumplido o moroso con una rebaja en sus obligaciones, sino de terminar anticipadamente una controversia en torno a las mismas, razón por la cual no cabe afirmar que las normas acusadas constituyan una amnistía tributaria. (...) en este caso, la materia es susceptible de conciliación, por referirse a pretensiones de carácter patrimonial y contenido económico, y, como quiera que esas conciliación o transacción, operan sobre materias objeto de controversia, no comportan, por consiguiente, per se, la rebaja de obligaciones ciertas e indiscutidas y no pueden catalogarse como amnistías tributarias (...) obedece a una consideración de política legislativa la ponderación entre la ganancia por la oportunidad del recaudo y el ahorro de tiempo y recursos administrativos, y un eventual estímulo a controvertir administrativa y judicialmente las obligaciones tributarias, con la perspectiva, también eventual, de beneficiarse de una medida legal de alivio o saneamiento”.

Por último, la Corte se pronunció sobre el tema en la Sentencia C-333 de 2010, en la cual se estudió la posibilidad de aplicar este instrumento a las entidades territoriales, y se encontró que la

<sup>7</sup> Ver artículos 147 y 148 de la Ley 1607 de 2012, 55 y 56 de la Ley 1739 de 2014, y 305 y 306 de la Ley 1819 de 2016.

disposición demandada era inconstitucional, porque vulneraba el artículo 287 y 294 de la Constitución, dado que la norma otorgaba la facultad a los contribuyentes de conciliar sus procesos por los impuestos territoriales que tuvieran en discusión. Sobre este punto cabe analizar (no obstante que la Corte no se pronunció sobre el tema) que la inconstitucionalidad se dio porque se otorgaron tratamientos preferenciales, sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Sin embargo, no se excluye la posibilidad de que se dote con estas herramientas a las entidades territoriales, para que sean estas las que dispongan de las mismas según sus necesidades, tema que se analizará en el cuarto acápite.

En general, las cuatro circunstancias enunciadas que no constituyen una amnistía tributaria, son otro tipo de medidas de alivio fiscal puesto que no hay exoneración total o parcial de las obligaciones y sanciones tributarias. En el primer caso es una terminación anticipada del proceso tributario en la instancia que se encuentre; en el segundo, se trata de una renuncia a las facultades de fiscalización de la administración sin que exista ningún proceso en curso; el tercero es la disminución del término de firmeza de la declaración que se encuentra en el artículo 714 del E. T., y el cuarto es una modificación temporal al artículo 804 del E. T. sobre prelación e imputación del pago.

Como no son amnistías, deben ser considerados como otro tipo de saneamientos o herramientas. Valdría la pena revisar para el caso de las firmezas especiales, las no investigaciones, y la terminación anticipada del proceso tributario que, aunque no son exoneraciones de las obligaciones o sanciones tributarias propiamente, sí podría haberlas de forma hipotética e indirectamente, como señala Medina (2015-A) acerca del modo de extinción de las obligaciones por la pérdida de potestad para revisar las declaraciones tributarias.

**4.2.4. Operatividad de las amnistías.** Para dar por terminado el estudio de este acápite y a modo de resumen, se revisará cómo actúa el concepto de amnistía tributaria en los diferentes vínculos de la relación jurídico tributaria.

Respecto de: (i) la obligación tributaria principal, puede exonerarse total o parcialmente<sup>8</sup> de su cumplimiento como vimos. Para (ii) las obligaciones accesorias, su exoneración también puede ser total o

parcial<sup>9</sup>. Acerca de (iii) las obligaciones formales, puede exonerarse de su cumplimiento, o bien reducir su intensidad, sin embargo, si ya fue incumplida no procede la condonación de las mismas, puesto que este incumplimiento se traduce de forma inmediata en una sanción. Por último y concatenado a lo anterior, se puede exonerar de (iv) las sanciones de forma total o parcial.<sup>10</sup>

#### 4.4. La estructura del juicio estricto de proporcionalidad

Considerando todo lo anterior, la Corte Constitucional ha mencionado cuando se trate de la aplicación de este tipo de medidas, se debe superar un test estricto de proporcionalidad para verificar que la medida es necesaria y se justifica su empleo. En este sentido he mencionado la Corte que:

“El carácter estricto del juicio aplicable en esta oportunidad encuentra fundamento en los problemas que las amnistías plantean a la luz de las normas constitucionales que gobiernan el sistema tributario. En efecto, si bien en la regulación de los diferentes tributos, el legislador goza de un muy amplio margen de configuración y apreciación que le permite no solo definir sus elementos sino también valorar la conveniencia de su adopción, cuando se – dispone tal y como ocurre en el presente caso– la aprobación de medidas especiales que exceptúan de la aplicación del régimen general a las personas que no han cumplido oportunamente sus obligaciones tributarias”. (Sentencia C-743 de 2015).

Con base en lo anterior, es necesario que el legislador cumpla con los requisitos que exige el test de proporcionalidad, de esta manera se evidencie si (1) se persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, (2) son efectivamente conducentes, (3) que son necesarias y, finalmente, (4) que son estrictamente proporcionadas, situaciones que se explican a continuación:

##### 4.4.1. Finalidad constitucionalmente imperiosa

La Corte señala que la finalidad de la medida empleada debe ser constitucionalmente imperiosa, esto es que su trascendencia constitucional de su realización es inaplazable o urgente.

En este sentido, el proyecto de ley cumple con tales criterios puesto que la medida empleada es urgente por cuanto existen diferentes sujetos en estado de incumplimiento de sus obligaciones

<sup>8</sup> La exoneración parcial puede recaer de forma directa en la obligación sustancial, o hacerlo de forma indirecta, por ejemplo por medio de la disminución de la tarifa, que es solo ejemplo que se ha planteado a partir del análisis de las sentencias, pues es claro que pueden haber diferentes modos de disminución indirecta de la obligación como puede ser una aminoración de la base, y en todo caso será la configuración que le dé el legislador a estas herramientas lo que lo determine como actuaran estas medidas. De igual forma sucede con las otras figuras analizadas.

<sup>9</sup> Esto puede darse de forma directa o indirecta, en este segundo caso permitiendo presentar la declaración fuera de tiempo sin que nazcan intereses o se generen de forma aminorada.

<sup>10</sup> Para el caso de las sanciones la exoneración puede darse de modo directo o indirecto. De forma indirecta permitiendo al contribuyente cumplir la obligación formal incumplida con efectos *ex tunc*. Vale decir que no se ha presentado en la legislación una exoneración parcial de forma indirecta, pero bien podría el legislador, permitir el cumplimiento de la obligación formal, con una reducción parcial de la sanción, pero se recalca, no se ha presentado esta situación.

tributarias, aduaneras y cambiarias. Ese estado de incumplimiento les impide acceder a varios productos del sector financiero, e incluso no pueden siquiera dar por terminada su actividad, pues es necesario el paz y salvo tributario expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Debe recordarse que la medida no solo no se encuentra prohibido en nuestro ordenamiento constitucional y legal, sino que la misma Corte Constitucional ha mencionado (como se vio en el recuento) que aplicar este tipo de instrumentos de alivio fiscal resaltan y se basan en el mismo principio de equidad establecido en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política.

Es frecuente que el sistema tributario genere distorsiones económicas y sociales, más aun teniendo en cuenta los diversos cambios que se producen en el sector año a año, así como la generación y modificación de las obligaciones tributarias que esto acarrea, lo que ocasiona que los sujetos pasivos de los tributos se descontextualicen y empiecen a incumplir sus deberes.

Aunque no existe una obligación concreta del Gobierno nacional para contextualizar y concientizar a los sujetos pasivos sobre los cambios tributarios que se producen, sí deberían existir capacitaciones en todo el territorio nacional que enseñen a la población las obligaciones que se generan o eliminan de un cambio normativo a otro.

Producto de lo anterior, es el constante incumplimiento de diferentes sujetos pasivos de las obligaciones tributarias que se generan con el paso del tiempo, lo que se acentúa en grupos de sujetos como los destinatarios de la norma, quienes son principalmente organizaciones de tipo social sin ánimo de lucro, a las cuales se les castiga con grandes cargas administrativas, pero no se les acompaña en el cumplimiento de las mismas.

Si se quiere una cultura de la formalización y legalidad, hay que darle la mano y ayudar a la población a lograrlo por medio del empleo de este tipo de instrumentos, con el fin que regresen a su situación de normalidad y sigan ayudando a la construcción de país con sus aportes en la sociedad, comunidad y economía, pues de lo contrario existen pocas posibilidades y nulos escenarios en los cuales sin la ayuda del Estado estos sujetos pueden volver a regularizar su situación financiera.

Por lo anterior, el presente Proyecto de ley cumple y propicia para fines de la Constitución como la igualdad (artículo 13), equidad (artículo 95-9 y 363), y eficiencia (artículo 363), entre otros.

#### **4.4.2. La medida es conducente**

En segunda medida el examen de constitucionalidad se centra en la efectiva conducencia (idoneidad) que se le exige a la medida empleada, la cual debe tener contar con un alto grado de probabilidad según la evidencia empírica existente, alcanzar el objetivo invocado.

De tal manera, como se comentó desde la introducción de la exposición de motivos, pasando por el análisis constitucional de las amnistías, y así como se verá más adelante en el acápite de impacto fiscal, está completamente demostrado que la aplicación de los alivios fiscales planteados, los cuales también han sido conocidos bajo la denominación de “condiciones especiales de pago” son mecanismos que ayudan a regularizar casi que completamente la situación de los contribuyentes morosos.

Como la norma no condona la totalidad o parte de los impuestos generados y adeudados, sino que se concentra en la reducción parcial de los intereses y sanciones relacionados con los tributos, al cancelar los rubros adeudados en las condiciones pactadas, los contribuyentes incumplidos puede normalizar su situación con el simple acogimiento de la norma, y claro el posterior pago de lo adeudado.

Con base en lo anterior la medida resulta conducente, pues cumple con la finalidad de regularizar los contribuyentes que se encuentren en situación de morosidad, adicionalmente, plantea obligaciones en cabeza del Gobierno nacional junto con otras instituciones, de capacitar y crear programas y en general acciones para que estos sujetos mantengan su situación de normalidad y cumplimiento de las diferentes obligaciones de carácter administrativo, incluidas las tributarias.

#### **4.4.3. Necesidad de la medida**

Por su parte, el juicio de necesidad impone determinar si el medio empleado es imprescindible para alcanzar el propósito o si, por el contrario, existen medidas alternativas que no restrinjan, o lo hagan en menor medida, el principio constitucional afectado.

Considerando lo planteado, debe analizarse si es necesario apartarse del sentido estricto de igualdad que debe imperar en las cargas públicas, y aplicar criterios de equidad y eficiencia para lograr que los contribuyentes morosos regularicen su situación tributaria, por medio de la aplicación del alivio fiscal propuesto.

En tal medida, no existen en la actualidad mecanismos administrativos o tributarios suficientes que permitan a los contribuyentes regularizar su situación fiscal completamente y de forma expedita y benigna, pues el empleo de acuerdos de pago o prelación en la imputación de créditos resulta insuficiente, en tanto el capital adeudado permanece igual, y no existe ninguna diferenciación crucial en la aplicación del régimen sancionatorio.

Para evidenciar la situación de incumplimiento se sumista la relación de la cartera en mora adeudada de las siguientes entidades, información que fue allegada juiciosamente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):

Entidad	Aduanas	Cambios	GMF	Patrimonio	Riqueza	Renta	Retención	Consumo	IVA	Sanciones	Total
Cooperativas 19-4 ET	2.356	887	33	612	743	442.092	4.146	26	51.293	70.289	572.845
Artículo 23 del ET	-	-	-	-	-	184	31	-	46	-	262
ESAL del RTE	52	8	42	13	-	7.570	2.008	42	6.670	9.382	25.770
ESAL régimen ordinario	-	-	-	-	-	329	-	1	99	-	431

\* Valores en millones de pesos corrientes.

Si lo que se busca es dotar de verdaderas herramientas de saneamiento fiscal, con condiciones favorables para que los contribuyentes que se acojan puedan regularizar su situación y volver a la normalidad financiera, el alivio fiscal planteado es la herramienta tributario- administrativa a emplear, pues de lo contrario la medida posible a emplear sería cancelar las cantidades exorbitantes de dinero, con condiciones de pago igual de gravosas a las del régimen ordinario, lo que en nada ayuda a la normalización de los contribuyentes ni a la formalización o rescate financiero de los mismos.

#### 4.4.4. Proporcionalidad de la medida

Finalmente, al superar las anteriores etapas del juicio de proporcionalidad, deberá establecerse si la medida es estrictamente proporcionada, esto es, deberá determinar la Corte Constitucional si la importancia de las razones que apoyan el empleo de la medida puede justificar la intensidad de las restricciones sobre los principios afectados.

Es necesario recalcar, que a juicio de la Corte las amnistías tributarias son aceptables y se fundamentan en la equidad, pero de igual forma, es este principio el que siempre se verá afectado en menor o mayor medida tratándose de las situaciones de los contribuyentes que cumplieron con sus obligaciones en tiempo, o de aquellos que pagaron de forma completa los intereses y sanciones generados.

Adicionalmente, se debe analizar críticamente la situación concreta, así, es necesario remitirse de nuevo a la Sentencia C-833 de 2013, en donde se planteó el tema de una forma clara, y resumiendo las sentencias anteriores, acerca de la afectación al principio de equidad con las amnistías tributarias. Se transcribe *in extenso*:

“Con independencia de otros contenidos que puedan ser adscritos a las disposiciones constitucionales que consagran los principios de igualdad (artículo 13 CP.), equidad y justicia tributaria (artículos 95-9 y 363 CP.), todos ellos fundamentan una exigencia de equidad horizontal, conforme a la cual se debe gravar de manera igual a quienes gozan de igual capacidad económica; ella, a su vez, implica la prohibición de romper este principio de igual tratamiento para dispensar del cumplimiento de sus obligaciones tributarias a un sujeto o grupo, sin que medien circunstancias que justifiquen un tratamiento diferenciado. (...) Es precisamente esta exigencia la que se ve comprometida cuando el legislador establece amnistías u otros mecanismos de saneamiento tributario, orientados a generar incentivos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con sus obligaciones fiscales. (...) Las amnistías

tributarias comprometen, *prima facie*, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones. (...) De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria”.

Al permitir que los contribuyentes incumplidos tengan un trato más beneficioso, se configura un desequilibrio respecto de la igualdad en las cargas públicas, de esta forma en estas medidas nunca va haber igualdad en sentido estricto, pero es necesario que dependiendo de las circunstancias fácticas y las herramientas otorgadas en cada caso, se pondere si los presupuestos son tales que se permita la afectación a este principio, siempre de manera justificada y proporcional, curiosamente avalando la equidad dentro de estricta igualdad.

En tal sentido, se recalca que la situación de los contribuyentes cumplidos no se afecta, toda vez que el alivio fiscal propuesto solo recae sobre intereses y sanciones, además solo recae sobre una porción de estos rubros, por lo cual solo afectaría la hipotética situación de aquellos contribuyentes morosos que al inicio de la vigencia de la ley hayan pagado el 100% de interés y sanciones adeudados.

Por otro lado, es claro que las amnistías tributarias se relacionan con el principio de eficiencia, en el entendido que son mecanismos que buscan la regularización de la situación fiscal de los contribuyentes incumplidos, con lo que el Estado asegura el recaudo de una cartera sin mayores problemas, y adicionalmente puede conseguirse otros beneficios como el intercambio de información y el aumento en la base de contribuyentes.

Por lo anterior, para el presente caso la medida es proporcional y no vulnera de manera fragante e incisiva ningún principio constitucional, de manera que la herramienta se haga inviable jurídicamente, lo que produce que el peso ponderado del bien perseguido y su duración en el tiempo, sea mayor al peso del bien transitorio y parcialmente sacrificado.

## 5. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa, de legar a existir, se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar, no obstante, el presente proyecto de ley no crea gastos de funcionamiento o inversión específicos, por el contrario obtiene recursos de manera eficiente a través de un recaudo en mora ágil y expedito.

Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, 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**”. (Resaltado fuera de texto).

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.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las

iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida al exaltar el principio de eficiencia también busca un recaudo fácil y expedito de la cartera adeudada, en este caso del impuesto debido y de los intereses y sanciones restantes a pagar.

De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en un recaudo ágil y el retorno a la normalidad de múltiples contribuyentes en estado de mora, quienes de otra manera difícilmente o jamás podrían regularizar su situación, y a los cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta.

Lo anterior se basa a su vez en las siguientes cifras otorgadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), sobre el recaudo que ha tenido la implementación a saneamientos o alivios fiscales:

No.	Norma	Concepto	# Personas jurídicas	# Personas naturales	Resultado
1	Artículo 7° de la Ley 1066 de 2006.	Condiciones especiales de pago temporales	210	205	\$ 6.093.146.196
2	Artículo 22 de la Ley 1430 de 2010	Presentación extemporánea de IVA sin sanciones	119.356	53.423	Se condono la sanción de extemporaneidad
3	Artículo 48 de la Ley 1430 de 2010	Condición especial de pago	17.557	17.481	\$ 494.540.731.674
4	Artículo 147 de la Ley 1607 de 2012	Conciliación contenciosa administrativa	1.082 solicitudes de conciliación		\$ 505.035.385.656
5	Artículo 148 de la Ley 1607 de 2012	Terminación por mutuo acuerdo	1.149 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$ 371.867.117.522
6	Artículo 149 de la Ley 1607 de 2012	Condición especial de pago	29.858	29.531	\$ 1.032.792.416.480
7	Artículo 55 de la Ley 1739 de 2014	Conciliación contenciosa administrativa	46		\$ 1.263.097.282
8	Artículo 56 de la Ley 1739 de 2014	Terminación por mutuo acuerdo	406 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$ 97.467.551.336
9	Artículo 57 de la Ley 1739 de 2914	Condición especial de pago tributos propiamente dichos	40.097	45.404	\$ 934.399.434.748
10	Artículo 58 de la Ley 1739 de 2914	Condición especial de pago tributos aduaneros	59	22	\$ 2.336.862.315
11	Artículo 305 de la Ley 1819 de 2016	Conciliación contenciosa administrativa	87 solicitudes de conciliación		\$ 224.654.459.600
12	Artículo 306 de la Ley 1819 de 2016	Terminación por mutuo acuerdo	267 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$ 101.062.153.345

Por último, es necesario referirse a que este tipo de medidas carecen de una iniciativa exclusiva del Gobierno nacional (artículo 154 de la C.P.), para lo cual se recuerdan las Sentencias C-804 de 2001 y C-315 de 2008, tratándose de las objeciones presidenciales, sobre la regularización de la situación militar de determinadas personas, en donde la Corte cambió su posición e indicó lo contrario a la premisa de la Sentencia C-511 de 1996, que las amnistías tributarias no están consagradas literalmente en el artículo 154 de la Constitución Nacional, motivo por el cual no es necesario la iniciativa previa del gobierno. De tal forma, es así como el órgano legislativo también tiene el poder de proponer y decretar amnistías tributarias, sin previa iniciativa del Gobierno:

“Es claro el texto constitucional al determinar que son de iniciativa exclusiva del Gobierno los proyectos de ley que decreten exenciones sobre impuestos, tasas y contribuciones, mas no existe restricción a nivel constitucional acerca de la iniciativa en los proyectos de ley que concedan otro tipo de beneficios tributarios.” Sentencia C-804 de 2001.

“En efecto, el artículo 154 de la Carta Política establece que dicha restricción a la capacidad de los congresistas para promover proyectos de ley se aplica, entre otros eventos, al decreto de exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. De la literalidad del precepto constitucional no se advierte que la reserva de iniciativa legislativa se extienda a otros beneficios de naturaleza tributaria, como es el caso presente de la amnistía respecto de la cuota de compensación militar. Por lo tanto, la primera de las objeciones planteadas por el Ejecutivo resulta infundada, habida cuenta que la

materia del proyecto de ley cuestionado hace parte de aquéllas de iniciativa ordinaria de los miembros del Congreso.” Sentencia C-315 de 2008.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

C. N. S.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día	30	de	Julio
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	086	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
HR Leon Freddy Muñoz Lopera			
		SECRETARIO GENERAL	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.*

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación del Proyecto de ley número 089 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.**

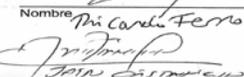
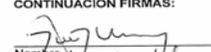
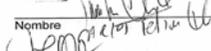
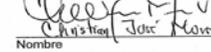
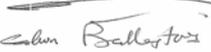
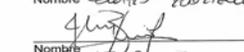
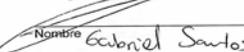
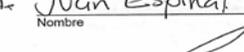
Respetado Presidente:

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, *por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos de ley.

Cordialmente,

Cordialmente,

 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nombre <u>Mi Carlos Ferro</u>  Nombre <u>Juan Carlos Ferro</u>	 <b>ALVARO URIBE VÉLEZ</b> Honorable Senador de la República Nombre <u>Alvaro Uribe Vélez</u>
 CONTINUACIÓN FIRMAS:  Nombre <u>Juan Pablo Uribe</u>  Nombre <u>Víctor Julio Uribe</u>  Nombre <u>Juan Manuel Díaz</u>  Nombre <u>José Vásquez</u>  Nombre <u>Christian Jairo Moreno</u>  Nombre <u>Per Arica</u>  Nombre <u>Yencia Acosta Inzante</u>  Nombre <u>Juan Carlos Willis</u>  Nombre <u>Edwin Ballalón</u>	REPRESENTANTE <b>KIKE CABRALES</b>  Nombre <u>Kike Cabrales</u>  Nombre <u>Edward Rodríguez</u>  Nombre <u>Juan A. Obispo</u>  Nombre <u>Gabriel Santos</u>  Nombre <u>Alfredo Delgado</u>  Nombre <u>Esteban Llanusa</u>  Nombre <u>Juan Espinal</u>  Nombre <u>Darío Méndez Hernández</u>  Nombre <u>Wladimir Manzur</u>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes para los estudiantes de educación básica secundaria y educación media; y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad a nivel nacional.

TÍTULO I

PRÁCTICAS LABORALES

**Artículo 2°. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.** Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Parágrafo 4°. Por práctica laboral en educación media y educación para el trabajo y el desarrollo humano se entiende aquellas actividades formativas académicas o técnicas direccionadas a preparar al estudiante en asuntos relacionados con su área de estudio o laboral.

**Artículo 3°. Prácticas laborales en la educación para el trabajo y el desarrollo humano.** Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. Las prácticas laborales que se realicen en ocasión a programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano observarán las disposiciones establecidas en el presente artículo, entendiendo que su realización no será un requisito para la obtención del certificado de aptitud ocupacional.

**Artículo 4°. Certificación de experiencia laboral y prácticas laborales como experiencia profesional.** La experiencia laboral adquirida desde la titulación de la educación media y hasta la titulación de la educación superior de pregrado, será válida como experiencia profesional siempre y cuando dichas labores correspondan a la misma área de formación.

Las prácticas laborales efectuadas bajo el marco establecido por el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, serán válidas como experiencia profesional desde la educación media y hasta la educación superior de pregrado.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), crearán un comité interinstitucional, con la participación de entidades de los sectores público, privado y de la sociedad civil. El comité será presidido por el Ministro de Trabajo o su delegado, y empezará a sesionar dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

Dicho comité se encargará de establecer un programa encaminado a promover la inserción laboral en los siguientes aspectos: elaborar el proceso de validación de la experiencia laboral y las prácticas laborales como experiencia profesional; y desarrollar un marco de articulación a nivel nacional que involucre a los jóvenes bachilleres, técnicos, tecnólogos y profesionales para la mejora continua de la inserción laboral, la satisfacción de oferta-demanda de empleo, teniendo en cuenta las vocaciones de los jóvenes y las necesidades del mercado laboral en el territorio nacional.

El Ministerio del Trabajo dentro de un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, expedirá el reglamento del Comité Interinstitucional de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente artículo.

El Comité Interinstitucional sesionará por lo menos dos (2) veces al año con la finalidad de evaluar y reformular las distintas políticas establecidas en desarrollo de los programas de inserción laboral.

Parágrafo 2°. Para los efectos del presente artículo, se entenderá la educación superior de pregrado, aquella conformada por los niveles de educación técnico profesional, tecnológico y profesional.

Parágrafo 3°. La experiencia laboral a la cual hace referencia el inciso primero del presente artículo podrá extenderse a menores de edad, siempre y cuando exista consentimiento por parte de sus padres o representantes, de conformidad con la legislación civil, y en concordancia con la Ley 1098 de 2006, el régimen laboral y demás disposiciones vigentes, o las que la modifiquen.

Parágrafo 4°. La experiencia laboral y las prácticas laborales desarrolladas durante los últimos sesenta (60) meses anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, serán tenidas en cuenta en la aplicación de este artículo.

## TÍTULO II

### FORTALECIMIENTO DE LA CONCIENCIA EDUCATIVA PARA EL TRABAJO DESDE LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA Y EDUCACIÓN MEDIA

**Artículo 5°. Promoción de alianzas estratégicas para la transición hacia el trabajo.** El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida al establecimiento de alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media. Igualmente, de la formación en capacidades especializadas, orientadas al empleo formal juvenil, el emprendimiento, el empleo por cuenta propia, y las demás figuras integradas establecidas en la legislación colombiana como elementos fundamentales para su inserción en el mercado laboral, fundamentado en el bienestar y desarrollo socioeconómico, con la

participación activa de los sectores público, privado y la sociedad civil.

**Artículo 6°. Fortalecimiento de la orientación vocacional y laboral en la educación básica secundaria y educación media.** El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida a fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media, generando escenarios pedagógicos para la creación de pasantías, prácticas o experiencias vivenciales que les permitan poner en práctica los conocimientos y competencias teóricas adquiridas y, finalmente, lograr una transición más consciente e informada al mercado laboral y la educación superior. Como lineamientos transversales, se fomentará el emprendimiento, la innovación, la creatividad y la tecnología, brindado el conocimiento teórico-práctico para el desarrollo de estas iniciativas.

Parágrafo 1°. La experiencia obtenida como fruto de la aplicación de esta política será válida como experiencia laboral, con la finalidad de brindar mayores herramientas de cara a la inserción al mercado laboral.

Si la experiencia laboral adquirida en ocasión al presente artículo cumple con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente ley, se validará la misma como experiencia profesional.

Parágrafo 2°. Los estudiantes de educación básica secundaria serán parte de la política dirigida a fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes con el ánimo de contribuir a una decisión más informada sobre su futuro, la importancia del desarrollo integral y definición de su visión y proyecto de vida, de la mano con las necesidades del mercado, la productividad y el desarrollo del país.

**Artículo 7°. Política de competencias laborales para la Cuarta Revolución Industrial.** El Comité Interinstitucional creado en el artículo 5° de la presente ley, diseñará e implementará una cátedra transversal que permita diagnosticar e identificar las habilidades de los jóvenes en educación básica secundaria y educación media a través del aprendizaje social y emocional, entre otros tipos de aprendizaje, direccionadas a potenciar el desarrollo laboral de cara a los retos del siglo XXI y la era digital, las cuales han sido determinadas por el Foro Económico Mundial, entre las que se encuentran habilidades de: liderazgo, flexibilidad cognitiva, negociación, toma de decisiones, orientación al servicio, inteligencia emocional, relaciones interpersonales, manejo de personas, creatividad, pensamiento crítico, resolución de problemas complejos, curiosidad, iniciativa, colaboración, adaptación al cambio, entre otras, a través de diversas herramientas tradicionales o de realidad virtual que permitan una participación interactiva y práctica. Para esto, las instituciones educativas podrán desarrollar convenios o alianzas estratégicas que les permitan actuar conforme a

los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

TÍTULO III

INCENTIVOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES ENTRE 18 Y 28 AÑOS DE EDAD EN EL SECTOR PRIVADO

**Artículo 8°.** *Incentivo para la inserción laboral de jóvenes en el sector privado.* El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y/o vinculadas, reglamentarán la creación de un incentivo o puntuación adicional en los procesos que desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley, para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Dichos empleados deberán ser parte de la nómina, mínimo seis (6) meses antes de la respectiva postulación en el proceso de selección.

Parágrafo. El porcentaje establecido en el presente artículo, se certificará con el pago de la seguridad social.

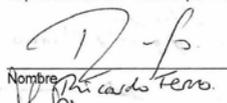
TÍTULO IV

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

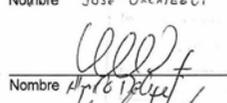
**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

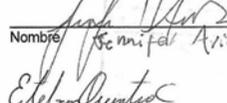
De los Honorables Congresistas,

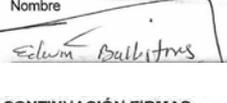
  
 ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
 Nombre Juan Carlos Ferrer

  
 Nombre Juan Manuel Ortiz

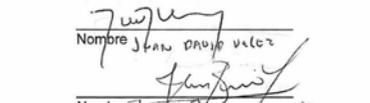
  
 Nombre Jose Usategui

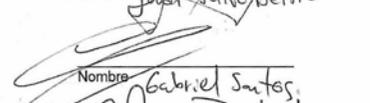
  
 Nombre Alberto Lopez

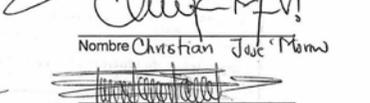
  
 Nombre Jennifer Ariza

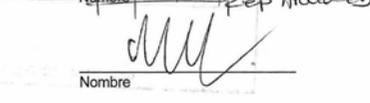
  
 Nombre Edwin Ballesteros

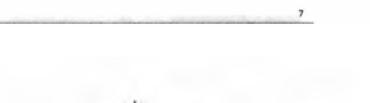
  
 ALVARO URIBE VÉLEZ  
 H. Senador de la República

  
 Nombre Juan David Veloz

  
 Nombre Juan David Berrío

  
 Nombre Gabriel Santos

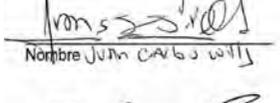
  
 Nombre Christian Jairo Membrillo

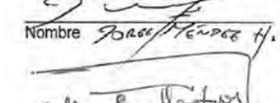
  
 Nombre Pep Ariza

  
 Nombre [Illegible]

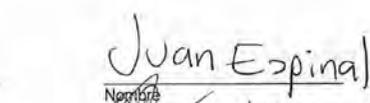
CONTINUACIÓN FIRMAS:

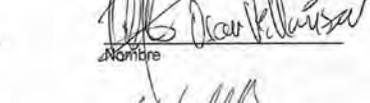
  
 Nombre Yanica Acosta

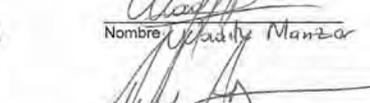
  
 Nombre Juan Carlos Willis

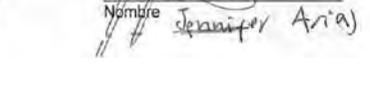
  
 Nombre Gabriel Ferrer H.

  
 Nombre Edwin Ballesteros

  
 Nombre Juan Espinal

  
 Nombre Oscar Villalón

  
 Nombre Yanilda Manjar

  
 Nombre Jennifer Ariza

PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2019  
 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS0

1. Objeto del proyecto ley

El presente proyecto de ley tiene como objeto fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes para los estudiantes de educación básica secundaria y educación media; y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad a nivel nacional.

2. Situación actual de los jóvenes en el mercado laboral. Consideraciones técnicas y jurídicas

A pesar de que existe un amplio número de jóvenes que ingresa continuamente al mercado laboral, ciertas economías a nivel mundial no son lo suficientemente sólidas para crear empleos para todos. El caso de la mujer en este escenario es mucho más desalentador. Como bien lo dice el Informe Estado de la Población Mundial 2017, Mundos Aparte, del Fondo de Población de las Naciones Unidas, las jóvenes están propensas a un mayor riesgo de estar asociadas a dinámicas de: “[...] empleo informal y mal remunerado a causa de la desigualdad de género dominante en el mercado laboral las desventajas en materia de escolarización, sus propias responsabilidades en la crianza de los niños [...]”<sup>1</sup>. Lo anterior, se acentúa cuando el 95% de los nacimientos producto de madres adolescentes a nivel mundial ocurre en países en desarrollo y 1.1 millones pertenecen a niñas menores de 15 años<sup>2</sup>.

La agenda 2030, que configura el marco internacional de acción conjunta en la cual Colombia participa activamente, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su objetivo número 8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico” establece dentro de sus metas, a 2030 disminuir la proporción de jóvenes no empleados o que no estén inmersos en estudios o capacitación. A nivel mundial 70 millones de mujeres y hombres jóvenes están buscando un trabajo, 67 millones están desempleados, 2 de cada 5 jóvenes activos económicamente no tienen trabajo o trabajan, pero viven en la pobreza. Más aun el desempleo juvenil es 3 veces más que el de los adultos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> UNFPA. (2017). Informe Estado de la Población Mundial 2017, Mundos Aparte. Pg. 78 Recuperado de: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA\\_PUB\\_2017\\_ES\\_SWOP\\_Estado\\_de\\_la\\_Poblacion\\_Mundial.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2017_ES_SWOP_Estado_de_la_Poblacion_Mundial.pdf)

<sup>2</sup> Ibíd. Página 67.

<sup>3</sup> International Labor Organization (2017) Decent Jobs for Youth. The Global Initiative for Action. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/)

Con respecto a América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo juvenil ha alcanzado su punto más alto registrado oficialmente: 19,5%. Alrededor de 10 millones de personas entre 15 y 24 años está en la búsqueda constante y no lo obtiene<sup>4</sup>. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los jóvenes representarían casi un quinto de la población total de la región en el año 2020<sup>5</sup>.

De acuerdo con el Índice de Mejores Trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo: “[...] la región tiene una deuda de calidad que afecta especialmente a los jóvenes. En una escala de 0 a 100, los países de América Latina obtienen en promedio 74 puntos en la dimensión de cantidad. En lo que respecta a calidad, sin embargo, el promedio es de apenas 40,1. En todos los países, la baja calidad del empleo es mucho más profunda en los trabajadores jóvenes (15 a 24 años), quienes en muchos casos no solo perciben salarios insuficientes para salir de la pobreza, sino que además trabajan de manera informal.”<sup>6</sup>

Si bien en el caso de Colombia, la dimensión de cantidad es de 78.1 puntos porcentuales, el quinto en América Latina, en términos de calidad es de 36,7 puntos, siendo uno de los más bajos en América Latina en tasa de informalidad 28,1% sobre 33,5% que es el promedio en la región<sup>7</sup>.

En el caso de Colombia, la tasa de desempleo juvenil fue de 16,4%. En el caso de los hombres alcanzó el 12,7% y la tasa de desempleo en el caso de las mujeres fue del 21,4% superando la tasa de desempleo juvenil de América Latina y el Caribe. Como se observa en la siguiente gráfica, con relación a la participación de la población ocupada joven, la actividad que más la jalona es el comercio, hoteles y restaurantes con 28,9%. Sin embargo, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tuvieron una

variación porcentual negativa con 0,8% y 0,7% puntos porcentuales<sup>8</sup>.

### Gráfica N° 1. Participación, variación y contribución a la variación de la población ocupada joven según rama de actividad

#### Total nacional

#### Trimestre móvil junio-agosto 2018

Rama de actividad	Participación (%)	Variación (%)	Contribución (p.p.) <sup>^</sup>
Total nacional	100,0	-1,4	-1,4
Industria manufacturera	12,2	-9,2	1,0
Otras ramas*	3,1	2,2	0,1
Comercio, hoteles y restaurantes	28,9	-0,1	0,0
Servicios comunales, sociales y personales	18,4	-0,3	-0,1
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,7	-3,6	-0,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,6	-7,7	-0,6
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	16,2	-4,5	-0,7
Construcción	5,9	-11,8	-0,8

Fuente: DANE, GEIH.

<sup>^</sup> Puntos porcentuales. \* Otras ramas: Explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas y agua e intermediación financiera. Nota: Por aproximación de decimales, la suma de las proporciones y contribuciones puede diferir ligeramente del total de la variación de los ocupados.

En este sentido, el fortalecimiento del empleo a nivel rural debe estar encaminada a brindar más herramientas para la juventud y su desarrollo socioeconómico como un instrumento de desarrollo personal y de este sector tan importante en Colombia. Cabe aclarar que según el Documento número 227 de Diagnóstico de la juventud rural en Colombia del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural:

“La oferta de programas es mayor para los jóvenes urbanos que los rurales y en muchos casos el diseño de programas rurales se basa en condiciones urbanas sin adaptaciones a lo rural. Sobre los programas que desarrollan los distintos actores del nivel nacional con impacto sobre los jóvenes rurales, se puede ver que existe una alta desarticulación intersectorial e interinstitucional en la oferta. Las políticas, planes y programas no tienen un enfoque de género que busque abordar las inequidades evidentes para las mujeres jóvenes rurales”<sup>9</sup>.

Si bien la proporción de jóvenes a nivel rural disperso es menor que las de las ciudades y aglomeraciones como se ve en la Gráfica número 2, su posición debe ser fortalecida, más aún cuando las previsiones avizoran una disminución de la población juvenil rural en alrededor del 20% para el 2050.

--ed\_emp\_msu/documents/publication/wcms\_488464.pdf

<sup>4</sup> International Labor Organization. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_647431/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_647431/lang-es/index.htm)

<sup>5</sup> CEPAL (2018) En Banco Interamericano de Desarrollo (2018). ¿Qué pasa con el empleo joven en América Latina? Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/trabajo/2018/07/06/que-pasa-con-el-empleo-joven-en-america-latina/>

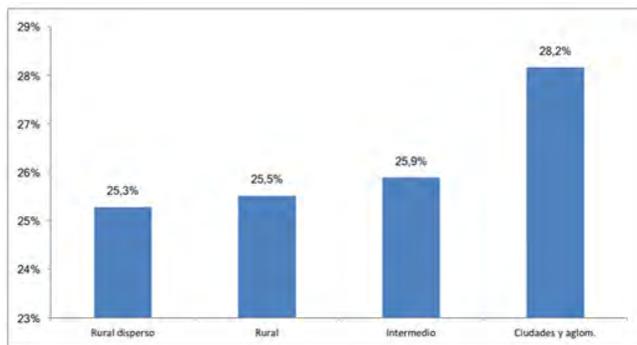
<sup>6</sup> De acuerdo con el blog del Banco Interamericano de Desarrollo “¿Qué pasa con el empleo joven en América Latina? en la dimensión de cantidad se mide “cuánta gente quiere trabajar (participación laboral) y cuánta está trabajando (ocupación), mientras que la segunda captura cuántos reciben un salario suficiente para superar la pobreza (salario suficiente) y cuántos trabajadores tienen seguridad social (formalidad)”.

<sup>7</sup> BID. (2017). Índice de Mejores Trabajos-Colombia. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8611/Better-Jobs-Index-Colombia.PDF?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>8</sup> DANE- (2018). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares. Mercado laboral de la juventud. Trimestre móvil junio-agosto 2018. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_jun18\\_ago18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_jun18_ago18.pdf)

<sup>9</sup> RIMISP. (2017). Documento N° 227 de Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Pg. 29. Recuperado de: [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf)

**Gráfica número 2. Proporción de jóvenes según categorías municipales.**



Fuente: Cálculos del RIMISP con datos del Sisbén III.

Con relación a la inserción laboral de los jóvenes rurales, se observa que la tasa de ocupación entre jóvenes rurales y urbanos se encuentra en el 50% aproximadamente. De esta población, la mayoría trabaja por cuenta propia y en empresas particulares. En el caso de los jóvenes rurales se observa que el 18% trabaja como jornaleros o peones y en el caso de las jóvenes rurales el 27% trabaja sin remuneración y el 6% es empleada doméstica. Con relación a la rama de actividad en la que se desempeñan, las mujeres suelen contar con menos condiciones formales. Solo el 11,3% de los jóvenes ocupados cuentan con un empleo formal, en el caso de las mujeres es del 10,6%.

Teniendo en cuenta que la mayoría de jóvenes rurales trabaja por cuenta propia, y que además el nivel de escolaridad completo cursado con mayor participación para los jóvenes es la educación media, con 31% a nivel urbano y 21% a nivel rural; es importante fomentar medidas que robustezcan las competencias educativas y laborales dando relevancia a los talentos y el fortalecimiento de vocaciones. En este sentido, la iniciativa mundial desplegada por la Organización Internacional del Trabajo “Decent Jobs for Youth” dentro de sus prioridades para la acción cuenta con ocho prioridades “trabajos verdes para los jóvenes, habilidades digitales para los jóvenes, prácticas de calidad, jóvenes en situaciones de fragilidad, transición de los jóvenes hacia la economía formal, jóvenes en la economía rural, emprendimiento y empleo por cuenta propia y jóvenes en ocupaciones peligrosas<sup>10</sup>”.

En este sentido, el fomento del emprendimiento rural para jóvenes entre los 15 y los 28 años es fundamental, más aún cuando el Ministerio de Trabajo, a través de su respuesta al derecho de petición 11EE2018100000000058907 comenta que:

*“De acuerdo con el GEM (2010) la Tasa de Actividad Emprendedora (TEA) según el nivel educativo en Colombia muestra que el mayor porcentaje de emprendedores es de bachilleres*

*(28,9%), seguido por no bachilleres (25,5%) e individuos con formación universitaria (15,02%. En el caso de los empresarios establecidos, el mayor porcentaje de estos es de no bachilleres (41,54%), seguido por bachilleres (24,1%) y tecnólogos (12,43%).*

*No obstante, el GEM (2010), encontró dimensiones con baja valoración que evidencian oportunidades para mejorar las condiciones del entorno para promover el emprendimiento en Colombia, tales como el acceso a la financiación, transferencia de I+D [...] Otro factor importante para el desarrollo de emprendimientos juveniles es la financiación. En América Latina sólo el 0,25% de la cartera crediticia de los bancos se destinan a jóvenes y, sin embargo, los potenciales clientes podrían ser unos 300 millones”.* (Subrayado fuera del texto original).

Por otra parte, como bien lo explica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico “*es importante superar algunos obstáculos fuera del sistema educativo, de manera que los graduados de educación media ingresen al mercado laboral de manera exitosa. Estos obstáculos incluyen el alto nivel de informalidad del mercado laboral, las diferencias en la legislación entre el empleo y los sectores educativos y el acceso limitado a la formación postsecundaria y las segundas oportunidades*<sup>11</sup>.” Desarrollar una política específica que dé cara al problema del empleo informal y desarrollo medidas para el fortalecimiento de competencias teórico-prácticas direccionadas al fomento de la inserción laboral es importante más aun cuando:

*“Los estudiantes en Colombia que no han repetido grados finalizan la educación media con edades entre los 16 y 17 años, pero la legislación laboral retrasa el ingreso al mercado laboral hasta cumplir los 18 años, o los 16 años en caso de que se cuente con un permiso por escrito de los padres (Nieto et al., 2013). A menos de que los estudiantes puedan acceder las oportunidades de capacitación o asistir a un colegio que ofrezca un año adicional de educación –lo cual ha sido recomendado por varios estudios a fin de facilitar la transición hacia el empleo o la educación posterior (Gómez et ál., 2009)–, tendrán oportunidades limitadas para ingresar en la economía formal y se enfrentarán a grandes presiones para unirse a la economía informal*<sup>12</sup>”.

Como bien lo establece el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe “Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe” la informalidad juvenil en Colombia es alta, con un 78%. Generalmente los jóvenes con trabajos formales doblan los

<sup>10</sup> OIT (2017). Decent Jobs for Youth. Pg. 3 Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_488464.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_488464.pdf)

<sup>11</sup> OECD & Ministerio de Educación (2016). Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf)

<sup>12</sup> Ibíd. Página 244.

ingresos de los informales<sup>13</sup>. Si bien la Ley 1429 de 2010 establece un marco para la formalización y generación de empleo, no incluye nada con relación a la integración de alianzas estratégicas para el desarrollo entre sector público, privado y sociedad civil que permita un entorno y el establecimiento de medidas propicias para el empleo formal y la inserción de los jóvenes al mercado laboral.

Las alianzas estratégicas público-privadas tienen un gran valor para el desarrollo efectivo de los derechos de los colombianos convirtiéndose en un gestor y brazo financiero para el apalancamiento de proyectos de mutuo beneficio. Lo anterior puede ser observado en varios documentos que sobre el particular ha desarrollado el Banco Interamericano de Desarrollo. Uno de ellos destaca: *“las corporaciones multinacionales frecuentemente citan la falta de capacitación de la fuerza laboral en las actividades propias del negocio entre los obstáculos y retos de crecimiento en la región de LAC. Si bien las empresas prefieren contratar fuerza laboral local, la población que la compone [...] a menudo no cuenta con las aptitudes necesarias para las operaciones altamente especializadas que requiere el sector privado”*<sup>14</sup>. Un ejemplo muy interesante ante esto es la estrategia público-privada de capital humano desarrollada por el BID y la empresa brasileña Serveng dirigida a la capacitación a largo plazo de empleados nuevos y permanentes.

La Constitución Política de Colombia establece sendos caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de dicha normatividad estableció que: *“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”*<sup>15</sup>. Por otra parte, el artículo 25 dicta: *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*<sup>16</sup>.

En Colombia, de acuerdo con la Ley 1622 de 2013 *“Por medio de la cual se expide el estatuto de la ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”*, se define al joven como:

*“Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y*

*cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía”*<sup>17</sup>.

Por otra parte, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio sobre la edad Mínima de 1973, que fue aprobado por Colombia por medio de la Ley 515 de 1999 establece como edad mínima para trabajar los 15 años. La Ley 1098 de 2006 *“por medio de la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia”* en su artículo 35 señaló:

*“La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozarán de las protecciones laborales consagrados en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en este código.*

*Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral.*

*Parágrafo. Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales [...]”*<sup>18</sup>.

En este sentido, dentro de la legislación colombiana se contempla el derecho al trabajo y se establecen caminos para el empleo digno para los jóvenes. En este sentido la educación es un elemento crucial al obrar de puente para una inserción favorable al mercado laboral desde la preparación en competencias, habilidades y aprendizajes teórico-prácticos.

En efecto, la Constitución Política de Colombia en su artículo 67 hace énfasis en esta cuestión al anotar: *“[...] La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. [...]”*<sup>19</sup>. Desde la educación media, la Ley 115 de 1994 en su artículo 27 comenta: *“La educación media*

<sup>13</sup> Organización Internacional del trabajo. (2015) Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe. Pg. 13. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_359270.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_359270.pdf)

<sup>14</sup> BID. (2015). El desarrollo social y el sector privado. Página 7 Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36803970>

<sup>15</sup> Constitución Política de Colombia. Art 45. Pg. 2 Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#45](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45)

<sup>16</sup> *Ibíd.* Página 1.

<sup>17</sup> Congreso de la República. (2013). Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1622\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1622_2013.html)

<sup>18</sup> Congreso de la República. (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html#6](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html#6)

<sup>19</sup> *Op. Cit.* Constitución Política de Colombia. Artículo 67.

constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10) y el undécimo (11). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo<sup>20</sup>”.

La importancia de fortalecer la adquisición de habilidades, herramientas y competencias en la educación media que permitan hacer más amigable, comprensible y útil el ingreso al mercado laboral a los jóvenes colombianos ha sido destacada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico:

*Colombia debe reformar la educación media para crear una experiencia de aprendizaje que cumpla con las diversas necesidades de todos los estudiantes en una sociedad y economía que cambian con rapidez. Para ello, será necesario ampliar significativamente el acceso, a la vez que se modifique la calidad y la importancia de la educación media. Un enfoque general de la educación media será de vital importancia para consolidar las competencias básicas, mientras que un amplio aprendizaje con base en el trabajo y una orientación profesional más eficaz mejorarán la importancia de la educación media y una transición más sencilla de los estudiantes al mercado laboral<sup>21</sup>.*

En este sentido, como bien lo describe el Ministerio de Educación en respuesta al Derecho de Petición número 2018-ER241396:

*“Lo más eficiente, según la evidencia recopilada por esta Cartera Ministerial, implica, por ejemplo, la creación de pasantías o experiencias vivenciales en grados 10 y 11 en lugares de trabajo que respondan a sus intereses y a un proceso de orientación vocacional intencionado, con el propósito de acercar el conocimiento a la vida profesional y que también facilite la información de oferta de educación terciaria a los educadores y a los estudiantes. Esto se puede enmarcar desde el servicio social estudiantil obligatorio y sería una oportunidad para realizar convenios entre establecimientos educativos y el Sena, así como distintas empresas del sector público y privado para realizar prácticas que contribuyan a la generación de procesos que promuevan la innovación y los emprendimientos.*

La acción conjunta y el fomento de alianzas estratégicas como una medida para asegurar una mejor inserción al mercado laboral y la producción de opciones de empleo formal es de vital importancia y debe ser articulada dentro de una política que permita la formalización del empleo juvenil haciendo un énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado. Tal como lo expresa la OIT con relación a los proyectos conjuntos ejecutados en Colombia: “[...]“Jesús y

*otros centenares de jóvenes evidencian el alcance e impacto que puede tener una alianza estratégica entre el sector público, el sector empresarial y un organismo como la OIT para promover la formación vocacional y adaptarlas a las necesidades de las empresas mientras se promueve la inclusión de los jóvenes en situación vulnerable en el mercado laboral”[...]”<sup>22</sup>”.*

Como expone el documento de la OCDE Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia sobre este tema: *“La mayoría de los cursos técnicos ofrecidos a los estudiantes de educación media en Colombia son brindados por instituciones de educación superior y el Sena. Esto ha permitido a Colombia diversificar los programas ofrecidos por los colegios que anteriormente se habían esforzado mucho para brindar opciones de educación técnica, debido a la falta de profesores especializados y a los limitados recursos (Nieto et al., 2013). Existen indicios de que dichas alianzas deberían estar mejor estructuradas para mejorar la empleabilidad de los estudiantes. Tal y como se ha mencionado en el Capítulo 5, las instituciones de educación superior, en particular, solo tienen vínculos débiles con las empresas y empleadores, y el valor del mercado laboral de muchos programas técnicos de educación superior ha demostrado ser limitado<sup>23</sup>.”*

*“La evaluación de los programas de bachillerato técnico de la educación media en los programas de la OCDE señala algunas medidas que Colombia podría tomar para mejorar la calidad e importancia de los cursos técnicos (OCDE, 2010). Una medida efectiva para mejorar la educación media es mediante la experiencia en el área laboral, la cual puede estar o no vinculada a los cursos técnicos y que también es importante para aquellos que eligen más opciones académicas. En el contexto del sistema integral propuesto, dicha experiencia podría tomar muchas formas, pero puede incluir visitas a las áreas de trabajo, aproximadamente una semana de observación profesional o más prácticas sustantivas y puestos de trabajo para el verano, particularmente para aquellos que buscan cursos técnicos particulares que se enfocan en una carrera determinada. Dichas experiencias pueden cumplir múltiples funciones, pero en la mayoría de los casos su papel dentro del sistema general es formar a los estudiantes respecto al mundo laboral y cómo este funciona, y brindarles conocimientos prácticos y experiencias que puedan orientarles en su decisión final al seleccionar una carrera”.* (Subrayado fuera del texto original).

Con relación a la normatividad específica en materia laboral y prácticas laborales para los jóvenes en la actualidad existe la siguiente legislación:

<sup>20</sup> Congreso de la República. (1994). Ley 115 de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

<sup>21</sup> *Ibíd.* Página 215.

<sup>22</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_647431/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_647431/lang--es/index.htm)

<sup>23</sup> *Ibíd.* Página 238.

Norma	Contenido	Temática de interés
Ley 720 de 2001	Se reconoce, regula, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.	Voluntariado.
Ley 789 de 2002	Normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social. Se reglamenta entre otros el Contrato de Aprendizaje.	Contrato de aprendizaje
Ley 1429 de 2010	Establece una serie de incentivos dirigidos a la formalización empresarial, especialmente en las etapas iniciales, estableciendo una relación costo-beneficio más alentadora para el empresariado mediante la creación de diferentes exenciones. De igual forma, promueve la vinculación laboral de colectivos como los jóvenes.	Formalización y generación de empleo.
Ley 1622 de 2013	Ley estatutaria de ciudadanía juvenil. En el artículo 8 establece medidas de prevención, protección, promoción y garantías de los derechos de los y las jóvenes, el establecimiento de mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales.	Medidas de promoción para el empleo y la inserción laboral.
Ley 1636 de 2013	Creación del Mecanismo de protección al cesante. Se crea el Servicio Público de Empleo, para servir de puente entre la oferta y demanda de trabajo.	Mecanismo de Protección al Cesante
Ley 1738 de 2014	Se elimina como requisito de grado de la universidad la libreta militar, permitiendo dejar a un lado una brecha para el acceso al mercado laboral.	Eliminación del requisito de libreta militar.
Decreto 1072 de 2015	Decreto único reglamentario del sector trabajo	Marco general.
Ley 1780 de 2016	Promoción de la generación de empleo para jóvenes entre 18 a 28 años en materia de empleo, emprendimiento y creación de nuevas empresas	Ley del Primer Empleo
Decreto 780 de 2016	Decreto Único Reglamentario del sector administrativo Salud y Protección Social	Relación Docencia de Servicio.
Decretos 1373 y 1669 de 2016	Programa de incentivos para prácticas en el sector público "Estado Joven".	Prácticas laborales
Resolución 4566 de 2016	Se regulan las prácticas laborales para el sector público y privado	Prácticas laborales.

Cabe aclarar, que según la respuesta del Ministerio de Trabajo en el Derecho de Petición 11EE201810000000058907:

*“El reconocimiento de las prácticas laborales en los “programas integrados de formación técnica” resulta válido, habida cuenta que conforme al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, los niveles de formación en los cuales aplica la regulación de las prácticas laborales, únicamente corresponde a la educación superior de pregrado y a la formación complementaria de las escuelas normales superiores. Esto significa que la normatividad mencionada, no cubre la educación para el trabajo y el desarrollo humano ni a la formación profesional integral que brinda el Sena”.*

Con respecto a la relevancia de la conciencia educativa para el trabajo y el desarrollo de competencias y habilidades que contribuyan a un mejor estado para acceder a oportunidades a nivel laboral, la Ley 115 de 1994 en su artículo 13 establece como objetivos comunes de todos los niveles:

*“Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:*

- a) *Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;*
- b) *Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;*
- c) *Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;*
- d) *Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;*
- e) *Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;*
- f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;**
- g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo,** y
- h) *Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.*
- i) *<Literal adicionado por el artículo 4° de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media.*
- j) *<Literal adicionado por el artículo 1° de la Ley 1651 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:>*

**Desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación**<sup>24</sup>.  
(Subraya y negrilla fuera de texto).

Es por esto que, este proyecto de ley se enfoca en potencializar estos objetivos primordiales de los niveles de educación para permitir que el trabajo, más que un sustento, se convierta en una oportunidad de vida tomada con conciencia y pleno conocimiento de las potencialidades que tenemos como seres humanos individuales, como un camino para el desarrollo integral.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se pone en conocimiento del Congreso de la República el proyecto de ley “*Por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes*”, el cual se compone de cinco (9) artículos de la siguiente manera:

1. En el primer artículo se especifica el objeto de este proyecto que busca fortalecer la conciencia educativa para el trabajo por medio de herramientas que permitan a los estudiantes reconocer sus potencialidades y definir un proyecto de vida, que, en un sistema educativo y un entorno laboral adecuado, les brinde las herramientas para formarse para afrontar con criterios los retos de la economía digital, la cuarta revolución industrial, y los impedimentos asociados a la inserción laboral. Como se expuso previamente, según el Ministerio de Trabajo, el mayor porcentaje de emprendedores son bachilleres con el (28,9%), seguido de un segundo lugar con relación a los empresarios establecidos (24,1%). En este sentido, esta es una población absolutamente vital que debe tenerse en cuenta para brindar un desarrollo temprano en materia de conocimiento y herramientas que le permitan fortalecer su inserción laboral.
2. El segundo artículo brinda una definición específica para la práctica laboral en educación media y formación para el trabajo y el desarrollo humano, con la finalidad de adaptar su desarrollo a las condiciones específicas de la población que las realiza y la naturaleza de este tipo de formación de acuerdo con lo especificado en la legislación existente sobre esta materia.
3. El tercer artículo hace una claridad, aludiendo a la naturaleza de la práctica laboral desarrollada por el Ministerio de Educación en su concepto al Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara del 11 de marzo de 2019, en la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano con la finalidad de aclarar que esta práctica no constituye un requisito para la obtención del título académico, en este caso el certificado es de aptitud ocupacional.
4. El cuarto artículo busca resolver uno de los mayores impedimentos para los jóvenes recién egresados de la educación superior de pregrado: el requisito de la experiencia. La alta tasa de desempleo en la población joven, que según el DANE se encuentra en 18,1% para el trimestre móvil noviembre 2018-enero 2019, 1,3 puntos más que en el trimestre móvil noviembre 2017-enero 2018. Dentro de las razones válidas para el desempleo, se encuentra el carecer de la experiencia necesaria. De acuerdo con *El Espectador* y el estudio citado por este periódico “*Creemos en los jóvenes*”, desarrollado por Trendsity para Arcos Dorados “el 82% de los encuestados en Latinoamérica consideró una paradoja que se les pida experiencia previa para acceder a un primer empleo formal”.
5. El quinto artículo hace hincapié en la relevancia de las alianzas estratégicas como instrumentos multisectoriales para lograr avances más sólidos. Como se estableció con anterioridad:
 

*“Las alianzas estratégicas público-privadas tienen un gran valor para el desarrollo efectivo de los derechos de los colombianos convirtiéndose en una gestor y brazo financiero para el apalancamiento de proyectos de mutuo beneficio. Lo anterior puede ser observado en varios documentos que sobre el particular a desarrollado el Banco Interamericano de Desarrollo. Uno de ellos destaca: “las corporaciones multinacionales frecuentemente citan la falta de capacitación de la fuerza laboral en las actividades propias del negocio entre los obstáculos y retos de crecimiento en la región de LAC. Si bien las empresas prefieren contratar fuerza laboral local, la población que la compone [...] a menudo no cuenta con las aptitudes necesarias para las operaciones altamente especializadas que requiere el sector privado” 14. Un ejemplo muy interesante ante esto es la estrategia público-privada de capital humano-desarrollada por el BID y la empresa brasileña Serveng dirigida a la capacitación a largo plazo de empleados nuevos y permanentes.”*<sup>25</sup>.
6. El sexto artículo busca crear una política dirigida a fortalecer la exploración de intereses, inteligencias múltiples, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media, teniendo en cuenta que

<sup>24</sup> Congreso de la República de Colombia. (1994). Por la cual se expide la ley General de Educación. *Diario Oficial* No. 41.214 del 8 de febrero de 1994. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

<sup>25</sup> Página 13 del presente documento.

la Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación” en su artículo 49 establece que “*El Gobierno nacional facilitará en los establecimientos educativos la organización de programas para la detección temprana de los alumnos con capacidades o talentos excepcionales y los ajustes curriculares necesarios que permitan su formación integral.*”<sup>26</sup> En consonancia con lo anterior, el presente documento especifica que:

*“La evaluación de los programas de bachillerato técnico de la educación media en los programas de la OCDE señala algunas medidas que Colombia podría tomar para mejorar la calidad e importancia de los cursos técnicos (OCDE, 2010). Una medida efectiva para mejorar la educación media es mediante la experiencia en el área laboral, la cual puede estar o no vinculada a los cursos técnicos y que también es importante para aquellos que eligen más opciones académicas. En el contexto del sistema integral propuesto, dicha experiencia podría tomar muchas formas, pero puede incluir visitas a las áreas de trabajo, aproximadamente una semana de observación profesional o más prácticas sustantivas y puestos de trabajo para el verano, particularmente para aquellos que buscan cursos técnicos particulares que se enfocan en una carrera determinada. Dichas experiencias pueden cumplir múltiples funciones, pero en la mayoría de los casos su papel dentro del sistema general es formar a los estudiantes respecto al mundo laboral y cómo este funciona, y brindarles conocimientos prácticos y experiencias que puedan orientarles en su decisión final al seleccionar una carrera”<sup>27</sup>*

La introducción de la educación básica secundaria da cuenta de la importancia de crear un programa que prepare al niño desde pequeño para entender cuáles son sus talentos y vocaciones a través de actividades pedagógicas, contribuyendo así a crear una mayor madurez y conciencia en la toma de decisiones, y así lograr un nivel menor de deserción escolar, creando personas conscientes de su visión y proyecto de vida. A lo anterior se hace importante citar lo expresado por la investigadora y docente de la facultad de educación de la Universidad de Antioquia, Colombia Hernández en el periódico *El Espectador*, citado por la revista *Dinero* en su artículo de opinión “¿Son muy jóvenes nuestros bachilleres para decidir su futuro a los 15 o 16 años? cuando habla: “si está de acuerdo con la afirmación de que a los 16 años no se tiene clara la vocación profesional, respondió: La edad cronológica no garantiza la edad mental, y viceversa, así que más que la edad en que se gradúan sus bachilleres, lo que

debe cuidar el país es que sus sistemas educativos, en todas las áreas, se desarrollen plenamente”<sup>28</sup>.

Por otra parte, en este mismo artículo se habla que “Una consecuencia de un ingreso apresurado a la educación superior (sin tener por parte de los estudiantes de 15 o 16 años aún claras sus aspiraciones, y con escaso acompañamiento por parte de los colegios y las familias) puede ser la altísima deserción que se presenta en este nivel educativo en Colombia. En un artículo de la Revista *Dinero* se mostró que en el país alrededor del 37% de los estudiantes que comienzan un programa universitario abandona el sistema de educación superior. Además, alrededor del 36% de los estudiantes que desertan en Colombia lo hacen al final del primer año, mientras que en Estados Unidos este porcentaje es del 15%.”

En este sentido, entre más pronto se brinden herramientas pedagógicas para que los jóvenes tomen decisiones más informadas, conscientes y claras dentro de una visión y proyecto de vida ligadas a sus talentos, intereses y aptitudes, así como a las necesidades del mercado y a la búsqueda del fortalecimiento de la productividad y el desarrollo del país.

7. El séptimo artículo busca desarrollar una política de competencias laborales para el siglo XXI que se sustenta en los resultados del Informe del World Economic Forum “New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning Through Technology” desarrollado en conjunto con The Boston Consulting Group.

Este informe detalla la importancia del aprendizaje social y emocional (ASE), en inglés, Social and Emotional Learning (SEL). En 2011, un metaanálisis de 213 estudios que incluyeron más de 270.000 estudiantes desde el jardín hasta la educación media arrojó que los estudiantes que fueron instruidos mediante este tipo de aprendizaje obtuvieron un puntaje de logro con 11 puntos porcentuales más en comparación a aquellos que no estuvieron expuestos a este aprendizaje. Estas habilidades son imperativas en un contexto de cambio mundial, donde la mayoría de los trabajos que existen en la actualidad entraran en desuso<sup>29</sup>.

Por otra parte, el informe The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, explica la relevancia de ciertas habilidades que deben ser incluidas aceleradamente, al ser ampliamente usadas en varias industrias y trabajos, ya que en la actualidad no se

<sup>26</sup> Congreso de la República de Colombia. (1994). Por la cual se expide la ley General de Educación. *Diario Oficial* No. 41.214 del 8 de febrero de 1994. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0115_1994.html)

<sup>27</sup> Página 16 del presente documento.

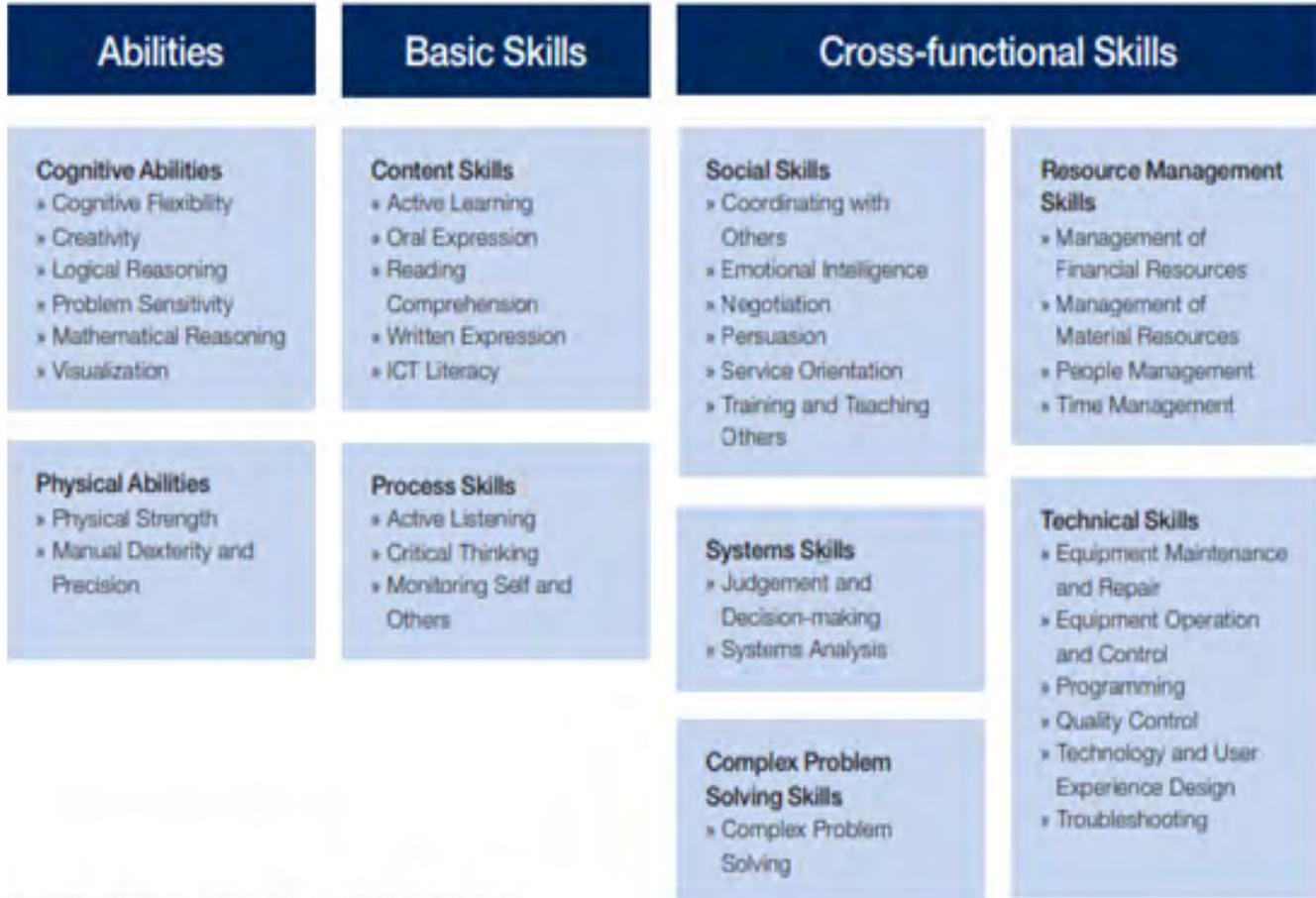
<sup>28</sup> Pérez, A. En Revista *Dinero*. (2017). ¿Son muy jóvenes nuestros bachilleres para decidir su futuro a los 15 o 16 años? Disponible en: <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/son-muy-jovenes-bachilleres-para-decidir-su-futuro-angel-perez/252512>

<sup>29</sup> World Economic Forum. (2016). New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology. En colaboración con: The Boston Consulting Group. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Vision\\_for\\_Education.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Vision_for_Education.pdf)

consideran cruciales en el trabajo. En un contexto, donde las habilidades para los datos y la toma de decisiones con estos, muchas empresas buscan encontrar este tipo de habilidades en sus empleados,

e incluso los emprendedores, en su mayoría lo deben tener. Para 2020, se espera que el 36% de los trabajos en todas las industrias requerirán resolución de problemas complejos.

Figura 1. Núcleo de habilidades para el trabajo



Source: World Economic Forum, based on O\*NET Content Model. Note: See Appendix A for further details.

Fuente: World Economic Forum

- El octavo artículo busca aprovechar uno brazo muy importante del Gobierno nacional, la contratación pública. Mediante este artículo, se generarán incentivos para que aquellas empresas que empleen jóvenes puedan contar con un mayor puntaje en las licitaciones públicas, y así mejorar su posición.
- Por último, el artículo noveno habla de la vigencia y las derogatorias que produciría dicha normatividad.

**3. Impacto fiscal**

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno.

**4. Consideración final**

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, pues resulta conveniente a efectos de garantizar el fortalecimiento de la conciencia educativa para el trabajo, el derecho al trabajo y la educación. Pues con ello, se pretende robustecer, por un lado, la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes para los estudiantes de educación básica secundaria y educación media; y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al

fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad a nivel nacional.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Representante a la Cámara por Bogotá

ALVARO URIBE VÉLEZ  
Honorables Senador de la República

Nombre Juan Carlos Ferro

Nombre Juan Manuel Bata

Nombre Jose Iscarreivi

Nombre Alvaro Lopez

Nombre Eitelandumbita

Nombre Jennifer Araya

Nombre JUAN PABLO VELAZ

Nombre Juan Pablo Bellido

Nombre Gabriel Sauter

Nombre Christian José Moreno

Nombre Pepe Arroyave

Nombre Walter Mon

Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68 - Capitolio Nacional (Calle 10 No. 7-50) - Bogotá D.C.

CONTINUACIÓN FIRMAS:

*Yenica Acosta*  
Nombre

*Juan Carlos Willy*  
Nombre

*Jorge Martínez*  
Nombre

Nombre

*Juan Espinal*  
Nombre

*Oscar Villamizar*  
Nombre

*Edmundo Ballesteros*  
Nombre

*Jennifer Arias*  
Nombre

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Julio del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 089 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: Alvaro Uribe  
HR Enrique Cebrales, HR Oscar Villamizar  
HR Ricardo Ferro, HR Juan David Velez y otros HR RP

*[Signature]*  
SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 696 - Viernes, 2 de agosto de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 084 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 085 de 2019 Cámara, por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).....	8
Proyecto de ley número 086 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones.....	23
Proyecto de ley número 089 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.....	38