



# 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° 740

Bogotá, D. C., lunes, 12 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 122 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se promueve la Seguridad Jurídica Tributaria y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°.** Al artículo 333 de la Constitución Política de Colombia se le incluirá el inciso número 1, el cual quedará así:

#### Artículo 333.

**Principio de seguridad jurídica tributaria.** El Estado garantizará la seguridad jurídica tributaria a quienes realicen inversiones nuevas o amplíen las ya existentes en el territorio nacional.

**Artículo 2°.** Al artículo 333 de la Constitución se le incluirá el inciso número 2, el cual quedará así:

#### Artículo 333.

(...)

**Estabilidad Jurídica.** El Gobierno nacional podrá celebrar contratos de estabilidad jurídica tributaria que permitan la permanencia de las condiciones legales en materia tributaria existentes al momento de la celebración del contrato, en caso de que hayan condiciones más favorables para el beneficiario, podrán renunciar a este tipo de contrato.

**Artículo 3°.** Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.

Firma	Firma
Firma _____	Firma

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 122 DE 2019

*por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.*

#### I. Origen del Proyecto

El presente Proyecto de Acto Legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por objeto permitir que el Estado Social de Derecho en el que hoy hacemos parte todos los Colombianos, se convierta en motor de desarrollo de económico mucho más pujante y dinámico; Por eso queremos otorgar constitucionalmente mayor certeza sobre la estabilidad de las normas específicas que son determinantes para a la hora de invertir, promoviendo dos importantes situaciones jurídicas, una: el principio de seguridad jurídica tributaria, y dos: la estabilidad jurídica.

Con el objeto de atraer un mayor beneficio social y económico al territorio colombiano, considero que promover la confianza inversionista, estableciendo reglas de juego claras a la hora de invertir en Colombia, es uno de los pasos firmes que el Estado social de Derecho como el nuestro tiene que empezar a dar.

La incertidumbre jurídica ha deteriorado el compromiso de los ciudadanos en defensa del interés público, tanto así, que los colombianos adolecen una crónica escasez de inversión: generamos poco ahorro y no logramos atraer volúmenes importantes del generado en el exterior, lo cual es indispensable para garantizar mejores condiciones de vida, y apostemos mediante la inversión a lograr una economía con un ritmo cada vez más elevado y sostenible de crecimiento.

El Proyecto de Acto Legislativo pretende instaurar en el ordenamiento constitucional colombiano la confianza y claridad a la hora de invertir. Por eso, es de recibo mencionar que el “*clima de inversión*” en un país como Colombia debe propender por garantizar la seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica; lo anterior como factores que juegan un papel importante y, son a su vez esenciales puesto que abren la ventana a un desarrollo económico mucho más dinámico.

Por su parte, considerar la inversión como medio fundamental y prioritario en el desarrollo y prosperidad para la economía de todos los ciudadanos, resulta en tanto de vital importancia ya que la inestabilidad de las normas jurídicas, han generado ciertos estragos en estos intentos por atraer inversionistas. Cuando las reglas de juegos se terminan cambiando con frecuencia, que es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años en Colombia, los empresarios no invierten, dejan de generar empleo estable y formal y, por último terminan por elegir otro país para trasladar su capital.

La estabilidad jurídica es una de las causas que más incide en la determinación a la hora de invertir en un país. De manera que el constante cambio

en las reglas de juego, terminan por desestimular directamente la inversión, debido a la imposibilidad de poder establecer de antemano los riesgos y beneficios que de ella implica.

#### II. Contexto del Proyecto

Las reformas al Estado Colombiano implementadas en su momento por el gobierno de Gaviria Trujillo, dirigidas a la internacionalización y apertura de la economía, la inversión extranjera directa adquirió una importancia trascendental ya que “se consideró necesaria fomentarla y atraerla como un mecanismo de aumento de ahorro disponible y de los niveles de inversión, así como para incorporar nuevas tecnologías encaminadas a aumentar la productividad y la competitividad de la producción domestica<sup>1</sup>”

A lo largo de los últimos años, el sistema tributario colombiano tiene muchas complejidades y contradicciones, empezando porque es muy inestable, prueba de ello se ha evidenciado en los últimos 24 años, donde se han implementado 14 reformas tributarias, lo que traduce a simple vista un alto nivel de inseguridad jurídica por el cambio permanente de las reglas de juego.

Simultáneamente, uno de los mayores obstáculos con el cual se vieron enfrentados estos intentos por atraer inversionistas fue la inestabilidad jurídica y tributaria que superó inclusive los temores de invertir en el país derivados del conflicto interno<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, la ausencia de un mecanismo solido bajo a luz del rango constitucional ha dejado a Colombia rezagada en la competencia por atraer inversionistas y respetar las reglas de juego. A diferencia de Chile<sup>3</sup>, Ecuador<sup>4</sup>, Panamá<sup>5</sup>, Perú<sup>6</sup>, entre otros, que tienen leyes de estabilidad elevadas a rango constitucional para incentivar la inversión y de lo cual ha dado hasta el momento buenos resultados que han permitido un beneficio social sostenible en sus países.

Bajo estas circunstancias, Colombia en el año 2005 bajo el gobierno que presidía en su momento el

<sup>1</sup> Esteban Restrepo Uribe, “Mecanismos Multilaterales de Protección (MIGA, ICSID) y OPIC”, en Philippe de Lombaerde, ed., Régimen Jurídico y Análisis Económico, Santa Fe de Bogotá D.C., Universidad Sergio Arboleda, 1997, p. 3.

<sup>2</sup> Ver: “Los contratos de estabilidad jurídica”, en: [http://www.semana.com/documents/Doc-1281\\_2006711.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-1281_2006711.pdf), fecha de consulta: 12 de enero de 2010

<sup>3</sup> Chile, Estatuto de la Inversión Extranjera o Decreto Ley 600

<sup>4</sup> Ecuador, Ley 46 de 1997 “Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones”, 19 de diciembre de 1997

<sup>5</sup> Panamá, Ley 54 de 1998 “Por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones”, 24 de julio de 1999.

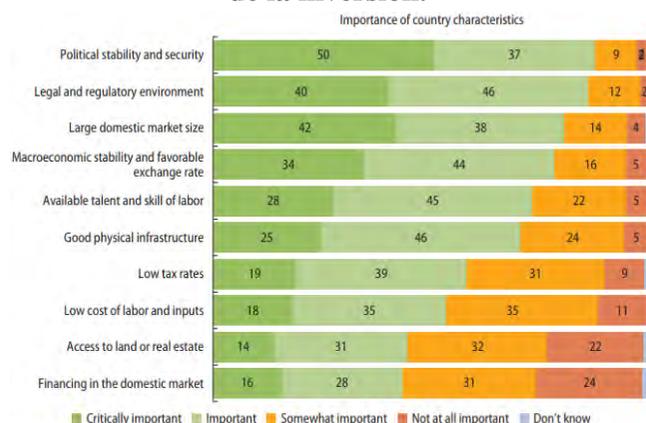
<sup>6</sup> Perú, Decreto Supremo 162 de 1992 modificado por Decreto Supremo N° 084-98-EF, 14 de agosto de 1998; Decreto Legislativo n° 662 “aprueba Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera”, 2 de setiembre de 1991

Dr. Álvaro Uribe Vélez, presentó ante el Senado de la República un Proyecto de ley<sup>7</sup> mediante el cual se crearon los contratos de estabilidad jurídica, con la finalidad de estimular la inversión como componente de desarrollo y generación de empleo, básicamente el propósito de la norma que termino siendo más adelante la Ley 963 de 2005, en sus primeros artículos expreso la creación de los contratos de seguridad jurídica con el fin de promover inversiones mediante el cual el Estado Social de Derecho Colombiano se obligó a garantizar al inversionista que, durante el término de la vigencia del contrato se le continuaran aplicando las normas establecidas como determinantes para la inversión, en el evento en que tales normas sean modificadas con un efecto adverso a aquel. Sin duda, el establecer estrategias de inversión como la que en Colombia se desarrolló con los contratos de estabilidad jurídica, impulsan el motor de desarrollo de nuestro país.

Llama la atención que a finales del año 2017 en Viena (Austria) el grupo Banco Mundial desarrolló un estudio, donde tuvo la participación de 750 ejecutivos de empresas multinacionales, se dio conocer el informe *Global Investment Competitiveness Report 2017-2018* (informe mundial sobre competitividad para atraer inversiones 2017-2018) el informe básicamente señala cuando los inversionistas internacionales toman la decisión en donde van a realizar las inversiones que pueden impulsar el crecimiento económico, social y la generación de empleo formal de un país; Dan prioridad a la seguridad, la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas y sobre todo contar con la presencia de concebir entornos normativos propicios.

Sobre la base de las ideas expuestas por el informe del Banco Mundial, se dio a conocer la siguiente gráfica, extraída propiamente del *Global Investment Competitiveness Report 2017-2018*<sup>8</sup> que pone en un contexto actual los factores de mayor incidencia a la hora de invertir:

### Factores que afectan las decisiones de la inversión.



Source: Computation based on the GIC Survey.  
Note: Multinational corporation executives were asked how important these characteristics were in their decision to invest in developing countries.

Fuente: *Global Investment Competitiveness Report 2017-2018*

<sup>7</sup> El trámite legislativo correspondió con el Proyecto 15 de 2003 en el Senado de la República y el Proyecto 14 de 2004 en la Cámara de Representantes.

<sup>8</sup> Global Investment Competitiveness Report 2017- 2018, Factors Affecting Investment Decisions

Como se puede inferir, siguen puntuando factores como:

1. Estabilidad política y seguridad
2. Ambiente legal y regulatorio
3. Gran tamaño del mercado interno

Por tanto, una de las mayores razones por la que se ha emprendido esta iniciativa, a parte del desarrollo y crecimiento sostenible social y económico, ha sido la de empezar a eliminar estas brechas que terminan por afectar directamente la decisión de los inversores a la hora de invertir en Colombia. Por eso, es conveniente para el Estado Colombiano contar con una legislación elevada a rango constitucional, como la que en este Proyecto de Acto Legislativo se está proponiendo.

### III. Sustento Constitucional

Nuestra honorable Corte Constitucional, ha sostenido en varias de sus sentencias, la generación de un alto grado de inseguridad jurídica para todos aquellos inversionistas, quienes han tomado la decisión de invertir en el territorio colombiano, a fin de lograr resultados fructíferos, pero al parecer el clima de confianza se ha puesto en vilo, puesto que al cambiar las reglas de juego constantemente, resulta en cierto modo una talanquera difícil de superar para el desarrollo económico del País.

Continuar por esta senda nos aleja cada vez más de ser una economía realmente pujante. El Estado Colombiano debe propender por incentivar cada vez menos la informalidad que lo único a lo que ha conducido es a mantener atrapados a millones de colombianos en el limbo laboral, aumentando vertiginosamente la pobreza.

En virtud de la intervención del Estado Social de Derecho en la economía, resulta necesario que el legislador regule temas para el desarrollo completo y armónico de la Constitución; en lo que refiere a la inversión extranjera o nacional en Colombia, la honorable Corte Constitucional en sentencia C- 089 de 1999 ha sostenido:

*“Es un hecho notorio que los grandes proyectos de infraestructura, de los cuales depende en gran medida el crecimiento económico del país, no serían posibles sin la contribución del capital y la tecnología extranjeros”*

Por otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-320/2006, ha manifestado la importancia del Estado en velar por la protección de la inversión en el territorio, si bien el Art. 13 de la Constitución Política de Colombia ha establecido el deber de propender por la realización de una igualdad de materia en el sentido de:

*“(…) Adoptar medidas positivas a favor de los grupos discriminados y marginados, el cumplimiento de tal obligación de rango constitucional no se opone a que el legislador pueda otorgarle un tratamiento diferente, y más favorable, a un determinado grupo de inversionistas, quienes (i) asumen elevados riesgos físicos y económicos; (ii) deben suscribir una prima a favor de la Nación; (iii) aceptan someter sus controversias a la justicia colombiana; y (iv) sobre*

todo, con la inversión de sus capitales en el país están impulsando el desarrollo económico y social del conjunto de la población, incluyendo, por supuesto, la más desfavorecida”.

La citada providencia declaró la constitucionalidad condicionada del artículo primero de la ley 963 de 2005, bajo el entendido de que el Estado conserva sus competencias normativas en todo momento sin perjuicio de que el inversionista acuda a las acciones judiciales que estime pertinentes para el resarcimiento de los daños causados cuando se modifique la normatividad.

Sobre el asunto, los magistrados se han tomado el trabajo de realizar la distinción entre la *estabilidad jurídica* y la *seguridad jurídica*, de la siguiente forma:

*“Conviene aclarar que la **estabilidad jurídica**, en los términos de la citada normatividad, resulta ser distinta al concepto de **seguridad jurídica**. En efecto, la **estabilidad jurídica** alude a la permanencia provisional, merced a la suscripción de un contrato estatal, de un determinado marco normativo favorable para las grandes inversiones, y por ende, aquellas que implican un mayor riesgo de pérdida(...) Por el contrario, la **seguridad jurídica** es entendida, en una de sus manifestaciones, como un principio en virtud del cual se cuenta con la necesaria certeza, en un momento histórico determinado, de cuáles son las normas que regulan una determinada situación jurídica. En otros términos, la **seguridad jurídica** es un concepto dinámico por naturaleza”.*

**IV. La importancia de atraer mayor inversión a Colombia**

Las evidencias anteriores demuestran un verdadero trabajo por alcanzar una tasa de crecimiento que le permite al país un mayor nivel de desarrollo y beneficio social que permitan una mejor condición de vida a los colombianos, si logramos agregar confianza inversionista y atraemos la mayor cantidad de inversión a empresas que impulsen la generación de empleos formales, que abarquen sectores vulnerables del país y nos centramos en este foco de desarrollo económico mediante la inversión alcanzaremos un crecimiento cerca del 4% anual, razón que motiva ampliamente adelantar este tipo de acciones para tal fin, se hace inminente entonces incentivar la confianza y aumentar la inversión; lo que hace que este Proyecto de Acto Legislativo se convierte en una iniciativa que logre desarrollo de impacto positivo en la economía Colombiana.

En efecto, si el Estado Colombiano promueve ámbitos de confianza legales, que permita mucho más la inversión al país y que dicho capital intervenga activamente en sectores de la economía (finanzas, industria, comercio, hidrocarburos y servicios, entre otros), obtendremos como resultado grandes beneficios y sobre todo aportarán decididamente en el crecimiento y expansión del país.

Resulta pues muy beneficioso para nuestro país adoptar normas constitucionales como la que en este Proyecto se está impulsando, ya que, el principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica

son factores como lo he expuesto en este documento determinantes para que un país como Colombia se encuentre en constante promoción de inversiones, riqueza, oportunidades laborales y beneficio social.

Una de las grandes preocupaciones en el territorio colombiano se ha visto reflejada en los estudios económicos que se han efectuado, uno de ellos que logra encuadrar muy bien con esta iniciativa, es el diagnóstico que se ha efectuado en Colombia por parte del Banco Mundial. Si bien, Colombia ha presentado grandes mejoras en este aspecto. En lo que fue el año 2005 el país generó una gran evolución, tanto es, que para mediados del año 2013 se llegó a ocupar el puesto número sexto (6) de los países que proveen mayor estabilidad jurídica a los empresarios.

No obstante, para el año 2017 Colombia, empezó a generar cierto retroceso en este aspecto, según el Banco Mundial, Colombia ocupa el puesto número 13 de los 190 países. Un aspecto de gran relevancia, que es preciso resaltar en este contexto.

Por tanto, teniendo como referente que las inversiones son un aspecto de gran importancia para el desarrollo, son las que se pueden establecer en un largo plazo obteniendo de ello grandes beneficios sociales que descienden de la actividad productiva. Es por ello que este Proyecto de Acto Legislativo busca promover el compromiso a largo plazo, puesto que es importante que todos aquellos inversionistas tengan claridad sobre las perspectivas del Estado. Lo cual debe traducir mayor confianza (en el largo plazo).

De ahí, la gran importancia de este Proyecto de Acto Legislativo, pues si bien es cierto, conducir la seguridad jurídica tributaria a rango constitucional, va a permitir establecer una planeación fiscal por parte del Estado mucho más estructurada, que atraiga a los empresarios que terminen por radicarse en Colombia y que el Estado Social Colombiano se convierta en un socio del desarrollo empresarial del País.

A continuación, presento un estudio breve sobre la reinversión en Colombia y, como se logró un aumento positivo con la entrada de la Ley 963 de 2005:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INVERSIÓN NUEVA MENOS REEMBOLSOS DE CAPITAL	974	978	2.008	4.956	3.206	2.331	3.266	1.673	1.681
REINVERSIÓN DE UTILIDADES	338	-160	325	224	-469	-312	-446	349	4
SECTOR PETROLERO	135	151	778	382	92	-511	-384	521	449
<b>TOTAL</b>	<b>1.446</b>	<b>968</b>	<b>3.112</b>	<b>5.562</b>	<b>2.829</b>	<b>1.508</b>	<b>2.436</b>	<b>2.542</b>	<b>2.134</b>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INVERSIÓN NUEVA MENOS REEMBOLSOS DE CAPITAL	1.198	1.967	8.140	3.174	3.745	4.891	2.598	1.032	4.564
REINVERSIÓN DE UTILIDADES	244	554	988	1.487	1.971	2.301	2.111	2.934	3.958
SECTOR PETROLERO	278	495	1.125	1.995	3.333	3.405	2.428	2.774	5.083
<b>TOTAL</b>	<b>1.720</b>	<b>3.016</b>	<b>10.252</b>	<b>6.656</b>	<b>9.049</b>	<b>10.596</b>	<b>7.138</b>	<b>6.739</b>	<b>13.605</b>

Fuente: Proexport

Como es de observar se encuadra dentro del marco que a partir de la vigencia de Ley 963 de 2005, la reinversión de utilidades aumentó en un 78% con respecto del año anterior, continuando a su vez con una tendencia creciente a partir de ese momento. Traduciendo este resultado en lo favorable que resultó ser la estabilidad jurídica permitiendo al

Estado un cierto margen de maniobra para propiciar climas de confianza y desarrollo económico del país.

Bajo este contexto, el Estado, las instituciones, la cultura, el desarrollo económico y la competitividad juegan un papel central en la atracción de la inversión extranjera. Es así como el Banco Mundial, por ejemplo, les sugiere a los países la necesidad de crear un clima adecuado y amable para la inversión (véase Informes para el Desarrollo del Banco que desde 1997 analizan el tema).

Conviene destacar que estos nuevos factores han sido objeto de medición con el fin de caracterizar a los países. Como resultado, se evidencian varios índices de percepción de la inversión o del inversionista extranjero que buscan dar unos indicios de las variables que inciden en la decisión de invertir<sup>9</sup>, como, por ejemplo:

- Índice de Atracción a la Inversión Extranjera, Índice de Desempeño de la IED;
- Índice de Potencial de IED;
- Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom;
- Índice de Opacidad;
- FDI Performance Index.

Bajo la misma óptica y contextualizando en general, los índices anteriormente nombrados aquellos, adoptan dos tipos de variables, de percepción y duras, para dos aspectos de mayor grosor, variables institucionales y variables económicas.

Los índices abren la posibilidad de medir el desempeño de las inversiones extranjeras y el potencial de las inversiones extranjeras. De igual forma, existen índices de desempeño económico que incluyen la seguridad jurídica en el marco del Estado de derecho y en el sistema judicial.

VARIABLES QUE AFECTAN LA INVERSIÓN EXTRANJERA	
VARIABLES INSTITUCIONALES	VARIABLES ECONÓMICAS
1. Incentivos de Gobierno	1. Infraestructura
2. Calificación de la fuerza laboral	2. Acceso a mercados de exportación
3. Talento en la gerencia	3. Potencial de crecimiento de mercado
4. Estado de derecho	4. Tamaño de mercado, costos de producción y trabajo
5. Transparencia	5. Calidad de vida
6. Barreras culturales	6. Presencia de Competencia
7. Ambiente Regulatorio	7. Régimen impositivo
8. Sofisticación del consumo	8. Reformas Económicas
9. Estabilidad Política y social	9. Estabilidad económica y financiera

Dado lo anterior y según los estudios efectuados por *Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom* se puede inferir que las variables institucionales pasan a posicionarse como las más observadas y cuestionadas por los inversionistas.

Básicamente situándonos en una contextualización general, en las decisiones el Estado de derecho (estabilidad política y credibilidad en la ley) obtienen un mayor peso en la transparencia y el ambiente regulatorio. Por su lado, las variables económicas, son importantes en el tamaño y el sistema impositivo junto con el crecimiento del mercado.

## V. PERSPECTIVA DESDE LA LEGISLACIÓN COMPARADA

En tal sentido, los contratos de estabilidad deben estar en armonía con los derechos, garantías, y deberes consagrados en la Constitución Política y respetar los tratados internacionales ratificados por el Estado Colombiano.

Por tanto, el esfuerzo por implementar un principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica elevadas a rango constitucional en el ordenamiento colombiano, se ha constituido en una tendencia en América Latina. Pues si bien, países como Panamá, Chile y Ecuador han implementado figuras de estabilidad jurídica en sus constituciones, con el fin de atraer mayor inversión tanto nacional como extranjera, garantizando a sus inversionistas, mediante diferentes mecanismos jurídicos, tales como contratos y registros entre otros. A continuación, explicaré la manera en que algunos de estos países otorgan a sus inversores ciertos beneficios que dan tranquilidad y confianza a la hora de invertir:

**A. Panamá:** otorga registros automáticos a aquellas inversiones nacionales o extranjeras superiores o iguales a US\$ 2.000.000 que se realicen en los siguientes sectores: turismo; industria; agricultura; agro florestal; infraestructura; servicios públicos; minería y petróleo. El Ministerio de Comercio es la entidad que se encarga de efectuar el registro, mediante el cual al inversionista se le garantiza que gozará de estabilidad jurídica en materia tributaria nacional y municipal, laboral, libre transferencia de capitales, aduanera y exportadora. La estabilidad se concede por 10 años, excepto en cuanto a impuestos municipales que se otorga por 5 años. Sólo puede ser variada en casos de utilidad pública o interés social, de lo contrario el inversionista será indemnizado.

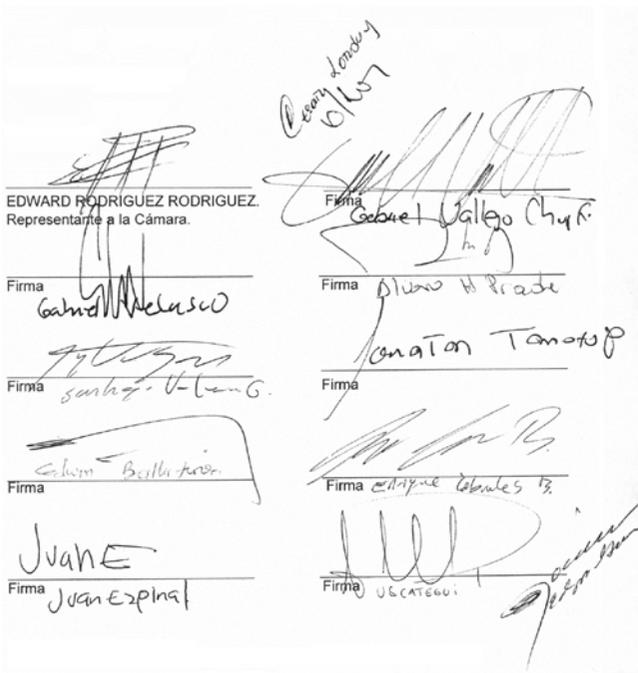
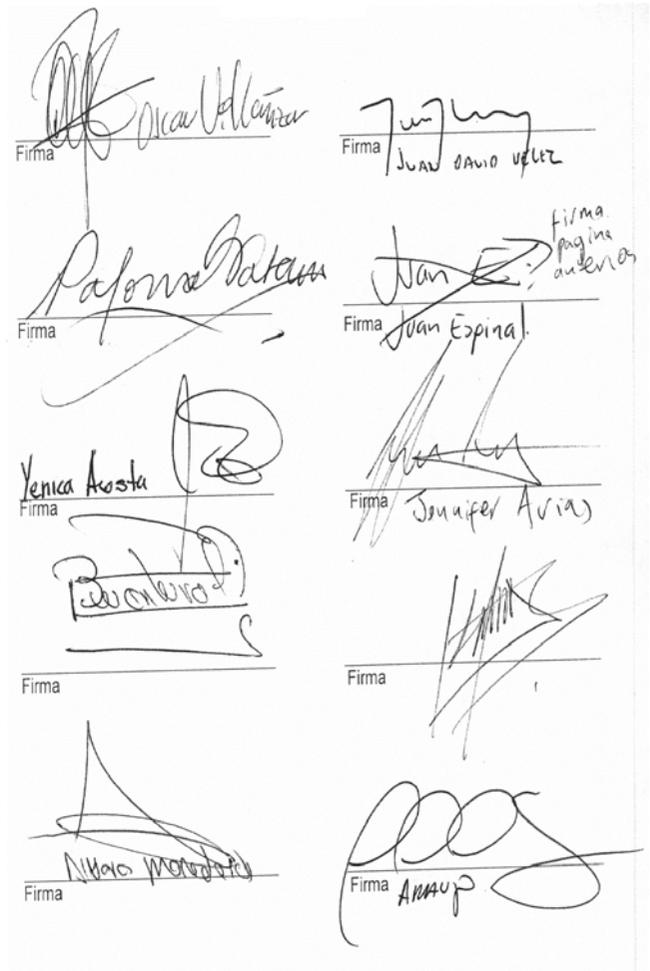
**B. Chile,** por su parte a diferencia de los otros países, incentiva, mediante contratos de inversión, solamente inversiones extranjeras que sean efectuadas en cualquier sector. Los contratos de inversión establecen estabilidad jurídica al impuesto a la renta (tasa fija de 42%), a ciertos impuestos indirectos para maquinaria y equipos relacionados con el Proyecto de inversión, al régimen arancelario para la importación de maquinaria y equipos que no sean fabricados en el país, y a la libre transferencia de capitales. La estabilidad jurídica se otorga por 10 años, o hasta por 20 años cuando la inversión sea en un Proyecto extractivo y su monto sea igual o superior a US\$ 50.000.000.

<sup>9</sup> Exposición hecha en el Conversatorio sobre Ley de Estabilidad Jurídica, Universidad del Rosario, 2 de septiembre de 2005.

Para finalizar, el principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica, como promotores de la confianza inversionista previstos en este Proyecto de acto legislativo son la formalidad de una garantía constitucional que la creación de valor para la sociedad, por medio de la generación de certidumbre. El marco conceptual que se ha propuesto, considero que es suficientemente amplio como para lograr ajustarse a las necesidades de los usuarios, sin descuidar la protección de los intereses del Estado ni la integridad del Estado de Derecho, además, la facultad legislativa del Congreso y la potestad reglamentaria del Ejecutivo permanecen intactas.

El beneficio que traería el aprobar esta iniciativa, está acompañada con la generación de mayor desarrollo y empleo formal para millones de colombianos, Colombia requiere construir una verdadera Economía de mercado con sentido social, para que el crecimiento se refleje en una expansión estable y sostenida de la clase media sobre la base de empleos formales, aumento de ingresos, reducción de la inequidad y la construcción de la felicidad colectiva.<sup>10</sup>

Del honorable Representante,



C. R. V. CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL  
 El día 05 de Agosto del año 2019  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley            Acto Legislativo X  
 No. 122 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por HR Edward Rodríguez  
HR Edgar Gomez, HR Cesar Lorduy, HS Ruby E. Chagui  
HS Jonatan Tamayo, HS Gabriel Velasco y otras firmas  
 SECRETARIO GENERAL

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 65 de 1993 “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º.** Inclúyase un artículo nuevo a la Ley 65 de 1993 “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario” el cual quedará así:

**Artículo nuevo. Trabajo y estudio penitenciario.**  
 La presente ley tiene por objeto reconceptualizar el trabajo carcelario atendiendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos frente a los convenios suscritos por Colombia. A su vez se fortalecer el estudio y el trabajo penitenciario y carcelario dentro de los centros de reclusión; bajo directriz del Ministerio de Trabajo y en labor articulada con la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), diseñaran todo el proceso laboral al que podrán acceder las personas privadas de la libertad que se encuentren dentro de los centros penitenciarios cumpliendo sus penas, permitiendo que los internos

<sup>10</sup> Duque Márquez, I, (2018), *El Futuro Está en el Centro*. Bogotá- Colombia, Planeta Colombia S.

perciban una remuneración equitativa a la labor que eventualmente lleguen a realizar, labor que será apalancada por el sector privado.

El Ministerio de Educación Nacional, regirá la eficacia de la educación que se les ofrecerá a la población carcelaria, propendiendo por una mayor resocialización de los internos.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 80 de la Ley 65 de 1993 “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 80. Planeación y organización del trabajo.** <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con la Dirección General del INPEC desarrollarán articuladamente conforme a la planificación y estructura que establecerá previamente el Ministerio de Trabajo para reglamentar los trabajos que deban organizarse en cada centro de reclusión, los cuales serán los únicos válidos para redimir la pena. Fijarán los planes y trazarán los programas de los trabajos por realizarse.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Trabajo, conjuntamente con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario procurarán los medios necesarios para crear en los centros de reclusión, fuentes de trabajo, industriales, agropecuarios o artesanales, según las circunstancias y disponibilidad presupuestal.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 81 de la Ley 65 de 1993 “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 81. Evaluación y certificación del trabajo.** <Artículo modificado por el artículo 56 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de evaluación del trabajo en cada centro de reclusión habrá una junta, bajo la responsabilidad de un miembro designado por el Ministerio del Trabajo y del Subdirector o del funcionario que designe el Director.

El Director del establecimiento y el miembro designado por el Ministerio del Trabajo, certificarán las jornadas de trabajo de acuerdo con los reglamentos y el sistema de control de asistencia y rendimiento de labores que se establezcan al respecto.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará también para los casos de prisión domiciliaria y demás formas alternativas a la prisión.

Parágrafo 2°. No habrá distinciones entre el trabajo material y el intelectual.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 84 de la Ley 65 de 1993 “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 84. Programas laborales y contratos de trabajo.** <Artículo modificado por el artículo 57 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Entiéndase por programas de trabajo todas aquellas actividades dirigidas a redimir pena que sean realizadas por las personas privadas de la libertad.

El Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho y la Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) coordinarán la celebración de los contratos de trabajo de las personas privadas de la libertad con los establecimientos penitenciarios, con los particulares y con las empresas del sector privado que decidan vincular a los reclusos, a efectos del desarrollo de las actividades y programas laborales. En este contrato se pactará la clase de trabajo que será ejecutado; término de duración; la remuneración que se le pagará al interno; la participación a la caja especial, y las causas de terminación del mismo; Lo anterior se llevará a cabo según directrices establecidas por el Ministerio del trabajo, guardando estrecha relación con la normatividad vigente. El empleador particular deberá cumplir con todas las obligaciones legales y contractuales que se desprenden del vínculo laboral, siempre que sean compatibles con la ejecución de la pena privativa de libertad.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 86 de la Ley 65 de 1993, “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 86. Remuneración del trabajo, ambiente adecuado y organización en grupos.** El trabajo que los internos desarrollen al servicio de particulares, deberá ser remunerado cuando menos en un monto igual al 50% del salario mínimo legal mensual vigente, de manera proporcional con las horas trabajadas.

Los servicios que los internos presten al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) distintos de las actividades directamente asociadas al tratamiento penitenciario descritas en el artículo 79 de esta ley, deberán ser remunerados de una manera equitativa conforme a los criterios que señale el Gobierno nacional en la reglamentación sobre la materia.

En ambos casos, los servicios prestados por los internos se llevarán a cabo dentro de un ambiente adecuado y observando las normas de seguridad industrial. Los condenados podrán trabajar organizados en grupos de labores agrícolas o industriales con empresas o personas de reconocida honorabilidad, siempre que colaboren con la seguridad de los internos y con el modelo de su resocialización.

En caso de accidente de trabajo los internos tendrán derecho a las indemnizaciones de ley.

**Artículo 6°.** La Ley 65 de 1993, “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” tendrá un artículo nuevo el cual quedará así:

**Artículo nuevo: Distribución de Dinero.** En la distribución del dinero se deberá tener en cuenta el descuento del veinte por ciento (20%) del salario o bonificación devengada. El valor recaudado será destinado al mejoramiento de la infraestructura de las instalaciones del centro de reclusión al cual hace parte la persona privada de la libertad. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Trabajo dentro de los (6) meses a partir de la promulgación

de esta ley, definirán la reglamentación y creará un fondo donde serán recaudados los dineros descontados para tal fin.

En caso de que la persona privada de la libertad haya sido condenada a una pena accesoria de multa y/o exista un monto pendiente de pago proveniente del incidente de reparación integral, se descontará el diez por ciento (10%) del salario devengado para dichos fines siempre y cuando exista orden judicial al respecto o la persona privada de la libertad expresamente autorice dicho descuento. Cuando se trate de pagos diferentes a aquellos contemplados en este artículo o cuyos destinatarios no sean familiares o no busquen la cancelación de la pena accesoria de multa, la Junta de Cumplimiento deberá aprobar los destinatarios de dichos pagos.

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 88 de la Ley 65 de 1993. “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 89. Manejo de Dinero.** <Artículo modificado por el artículo 58 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Se prohíbe el uso de dinero en el interior de los centros de reclusión. El pago de la remuneración se realizará de acuerdo a lo que disponga el Gobierno nacional en reglamentación que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley. La administración de la remuneración será realizada conjuntamente entre la persona privada de la libertad y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para lo cual la persona privada de la libertad deberá solicitar e inscribir los destinatarios que considere necesarios, así como las personas que debidamente autorizadas por la Junta de Cumplimiento podrán consignar dinero en dicha cuenta independientemente del programa de actividades que realice la persona privada de la libertad. Todos los establecimientos comerciales al interior de los establecimientos penitenciarios se inscribirán como destinatarios autorizados.

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 93 de la Ley 65 de 1993, “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 93.** Se otorgarán estímulos a las empresas privadas para incentivar la contratación de la población carcelaria en la deducción en renta por concepto de salarios el 20% adicional del salario.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) adoptará medidas en donde participen las personas privadas de la libertad en actividades de redención de pena con miras a lograr auto sostenibilidad de los centros penitenciarios.

**Artículo 9°.** Modifíquese el artículo 95 de la Ley 65 de 1993, “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*” el cual quedará así:

**Artículo 95. Planeación y organización del estudio.** La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario en trabajo aunado con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), determinarán los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la

redención de la pena y que permita al recluso ampliar su aprendizaje en diversas áreas del conocimiento con el fin de contribuir a su formación laboral y resocialización de la pena.

Parágrafo: La dirección general del instituto Nacional Penitenciario Carcelario (INPEC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) diseñarán los planes y programas educativos tanto básica y media, secundaria y educación superior, en un término no mayor a 6 meses; término que empezará a regir a partir de la promulgación de esta ley.

El Ministerio de Educación, dirigirá el proceso de calidad de la educación que se les otorgue a la población privada de la libertad, evaluando en forma permanente la prestación y la eficiencia del servicio, teniendo en cuenta las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

**Artículo 10.** Modifíquese el inciso segundo del artículo 98 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 60 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

El instructor no podrá enseñar más de ocho horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de esta ley.

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 99 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 99. Redención de la pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos.**

Las actividades literarias, deportivas, artísticas, las realizadas en comités de internos o similares, programados o autorizadas por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dicte la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Las actividades de todo tipo que aporten a la reinserción social de las personas privadas de la libertad, y que sean realizadas y certificadas por colaboradores externos del sistema penitenciario y carcelario, también se asimilarán al estudio para tales efectos.

Parágrafo. Dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) reglamentará la materia.

**Artículo 12.** Modifíquese el artículo 100 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 100. Tiempo para redención de pena.** El trabajo, estudio o la enseñanza no se llevará a cabo los días domingos y festivos. En casos especiales, debidamente autorizados por el Ministerio del Trabajo y el director del establecimiento con la debida justificación, las horas trabajadas, estudiadas o enseñadas, durante tales días, se computarán como ordinarias. Los domingos y días festivos en que no haya habido actividad de estudio, trabajo o enseñanza, no se tendrán en cuenta para la redención de la pena.

**Artículo 13.** Modifíquese el artículo 101 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 101. Condiciones para la redención de pena.** El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, para conceder o negar la redención de la pena, deberá tener en cuenta la evaluación que se haga del trabajo, la educación o la enseñanza de que trata la presente ley. Cuando esta evaluación sea negativa, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad se abstendrá de conceder dicha redención. La reglamentación determinará los períodos y formas de evaluación.

Parágrafo. El tiempo adicional que ocupen las personas privadas de la libertad en la ejecución de las actividades de trabajo, estudio o enseñanza, será tenido en cuenta de manera proporcional para la redención de la pena, siempre y cuando la autoridad penitenciaria certifique que para su ejecución se requieren más horas de las previstas en los artículos anteriores.

**Artículo 14. Vigencia.** El presente Proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.

De los honorables Congresistas,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2019  
*por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 65 de 1993, “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Introducción**

El presente Proyecto de ley presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por objeto modificar la Ley 65 de

1993, “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario” con el fin de fortalecer el trabajo penitenciario y carcelario, mejorar la planeación y organización del estudio, apalancados especialmente por el SENA, concebir una mejor distribución del dinero sobre aquellos sindicados que opten por trabajar en los diversos programas laborales que se ofrecerán; obteniendo la oportunidad de hacer parte de empresas donde tendrán una remuneración como cualquier trabajador en Colombia previamente pactada bajo las condiciones legales exigidas. Eso entre otras cosas importantes que propone Proyecto de ley y que se hacen necesarias para contribuir con una mayor garantía y sostenimiento del sistema carcelario en Colombia.

A este respecto, lo que se pretende es crear una visión holística con relación al trabajo penitenciario y carcelario, permitiendo que aquellos privados de la libertad que optan por mejorar sus condiciones al interior de los centros de reclusión, trabajen en los programas ofrecidos por el establecimiento carcelario y así cumplan su pena. Es importante destacar que aquellos sindicados con la remuneración que reciban por su labor, se les exigirá una contribución razonable orientada directamente al mejoramiento de la infraestructura y las propias instalaciones al interior de los centros de reclusión; propendiendo con esto una construcción de espacios mucho más dignos y sanos para los penados y, lo más importante empezar a contrarrestar la grave crisis de corrupción que se está viviendo hoy en día al interior de centros penitenciarios de Colombia.

**2. Antecedentes**

En Colombia desde el año de 1991, año en el cual se promulgó una nueva Constitución en el país, se conforma un nuevo régimen constitucional denominado Estado Social de Derecho; en el cual se tienen como finalidades propender por brindar a sus asociados todas las garantías para la debida protección de los derechos fundamentales previamente reconocidos en nuestra actual la Constitución Política, al igual que los derechos inmersos en los tratados internacionales suscritos por Colombia como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

Por lo anterior, el artículo primero de la Constitución Política expresa su amplia protección constitucional que el Estado brinda a sus asociados a fin de mantener entornos armoniosos con vidas dignas dentro del territorio. Con fundamento del artículo 1º de la Constitución Política el cual señala:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” [1] y dando aplicación al artículo 2º que prescribe:*

“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”.

Si partimos de la garantía doctrinal que ofrece la Carta Política, el sistema carcelario entraría a su vez dentro de este compendio de garantías reflejadas y, es en este aspecto donde se dilucida el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se predicán del Estado Social de Derecho, pues si bien, la función principal de la pena privativa de la libertad se basa finalmente en la reinserción y rehabilitación de todas aquellas personas que están internadas en los centros de reclusión, lo cual a simple vista Colombia no estaría cumpliendo a cabalidad esta premisa.

Dentro de ese marco, se han podido establecer varias causales que han permeado al sistema carcelario llevándolo cada vez más una realidad dramática que termina por poner en tensión derechos fundamentales de los asociados; algunas de estas causales son:

- La infraestructura es obsoleta por falta de mantenimiento.
- Falta de espacio de esparcimiento y resocialización.
- Hay 119.121 personas privadas de libertad (cifras oficiales a corte de enero de 2019).
- Las tasas de hacinamiento superan en algunos casos el 365 por ciento.
- La calidad de atención primaria y el acceso a servicios especializados de salud es deficiente.

De lo anterior, es importante entender estadísticamente el panorama que hoy enfrenta el Estado colombiano con la población privada de la libertad:



Fuente: INPEC.

### PRISIÓN DOMICILIARIA



Fuente: INPEC.

Sobre la base de las estadísticas expuestas, en 25 años, la tasa de hacinamiento pasó del 1,7% al 45%, según cifras del Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC), pareciera que la crisis del sistema carcelario en Colombia ha dejado de ser una noticia de gran importancia para la sociedad para convertirse en una gran dificultad, tanto en materia de política pública como a su vez la falta de un régimen legal que regule la materia, pero que a su vez impacte verdaderamente en la disminución de las cifras, aquí presentadas.

La inflación de reformas penales que crean nuevos tipos penales, nuevas modalidades en los ya existentes y aumentos de penas, trae aparejada sobrecarga en temas procesales y de ejecución, como el aumento en personas detenidas preventivamente, mayores cargas en todo el proceso de ejecución de la pena y, por supuesto, hacinamiento carcelario y penitenciario, pues hay que tener presente que alrededor del 94% de los delitos implican para el responsable una pena de prisión.

El Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho, sobre la proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana, pone de presente cómo las reformas penales recientes no solo han endurecido las condiciones de ejecución de la prisión, sino también ampliado la duración de las condenas efectivas de quienes cumplen su sanción privados de la libertad<sup>1</sup>. Allí también se señala, a manera de conclusión, que:

- En materia de asignación de las sanciones penales el Estado no ha logrado configurar una institucionalidad que permita una actuación oportuna y eficaz. El legislador se preocupa, en esta materia, solamente de fijar las penas en la ley, sin consideración a las condiciones reales del sistema penitenciario.

Nunca se ha hecho el ejercicio de determinar qué cantidad de personas privadas de la libertad puede sostener, en condiciones dignas, el Estado colombiano, para actuar legislativamente en consecuencia con estas condiciones y determinar en la ley las reglas que impidan superar la capacidad real del Estado.

No obstante, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como órgano rector de la política penitenciaria y carcelaria, ha estado altamente

<sup>1</sup> Cfr. Cita y González. Op. cit., pág. 225.

preocupado en los últimos tiempos por mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad y superar el hacinamiento, realizando diferentes esfuerzos para superar el estado de cosas inconstitucional que se presenta en las cárceles del país, según lo ha declarado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias<sup>2</sup>.

Dentro de los esfuerzos realizados, se impulsó en el año 2013 la reforma del Código Penitenciario y Carcelario con una propuesta agresiva en materia de protección de los derechos fundamentales de los reclusos, no solamente en función de asegurar a las personas privadas de la libertad el acceso a los servicios de salud, educación, trabajo y condiciones de vida digna, sino también buscando evitar la sobrepoblación en los establecimientos de reclusión, a fin de que el Estado pudiera con los escasos recursos que tiene proveer adecuadamente a las personas afectadas con detención preventiva o que están cumpliendo las penas decretadas por los jueces de la República, las prestaciones que merecen como personas que se hallan bajo una especial relación de sujeción. **La reforma finalmente se concretó en la Ley 1709 de 2014.**

No obstante, las medidas adoptadas en la Ley 1709, el deterioro de las condiciones de vida en las cárceles del país continúa en una senda ascendente, lo que obligó al Director del INPEC a decretar, mediante Resolución 002390 del 10 de mayo de 2016, el estado de emergencia carcelaria en todos los establecimientos de reclusión del INPEC.

Declarada la emergencia penitenciaria, la Defensoría del Pueblo acotó que “el estado de emergencia es tan solo un paliativo que no le permite al Gobierno adoptar medidas legislativas de fondo, como flexibilizar los requisitos para la concesión de subrogados penales (libertad condicional, prisión domiciliaria y el sistema de vigilancia electrónica). Además, esta medida solo cobija al INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), pero no al Fondo Nacional de Atención en Salud de las personas privadas de la libertad”.

Adicionalmente, es pertinente señalar que no obstante se tenía una expectativa sobre los efectos positivos que la implementación de la **Ley 1709 de 2014 tendría sobre el hacinamiento y el goce de derechos de las Personas Privadas de la libertad**, lo cierto es que en estos años de vigencia se han advertido varias dificultades relacionadas con su implementación en distintos asuntos, además de que en materia de impactar el hacinamiento del Sistema Penitenciario, **esta parece haber agotado su alcance en la medida en que este fenómeno se ha restablecido**. Es por ello que se considera pertinente y necesario realizar las reformas aquí propuestas y que inciden fundamentalmente en materia de criminalización primaria y secundaria.

<sup>2</sup> Sentencias T-153 de 1998; T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

### 3. Justificación Proyecto de ley

Este Proyecto de ley lo que busca es que los más de 119.121 personas que se encuentran privada de la libertad en Colombia, contribuyan con un porcentaje razonable que permita entre otras cosas fortalecer la infraestructura y mejoramiento de los centros penitenciarios, a partir del descuento que se les efectuara en la remuneración a todos aquellos internos que opten por ser parte de los programas de trabajo que se ofertarán de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Trabajo en labor articulada con el Ministerio de Justicia y del Derecho y los directores de los centros de reclusión.

Aunado a la situación, resulta de vital importancia conocer cuánto le cuesta al estado anualmente mantener una persona privada de la libertad. De acuerdo a cálculos realizados por el Departamento Nacional de Planeación<sup>3</sup>, **una persona privada de la libertad le cuesta al Estado \$12.732.392 de pesos al año**. Esta estimación corresponde a lo que el Estado invirtió por cada una de las personas que se encuentran privadas de la libertad durante la vigencia 2016, de acuerdo con la información reportada por el INPEC y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). **Para mayo de 2017 se reporta que el costo aproximado de una persona privada de la libertad es de 1.331.311 de pesos al mes<sup>4</sup>.**

Por otro lado, si pensamos en un programa de resocialización con acompañamiento se podría estimar que puede costar al año \$5.760.000 pesos<sup>5</sup> por persona, de manera que según estos datos y pensando en que un sindicado haga parte de un programa de resocialización con acompañamiento no estaría recluida en un centro penitenciario, por cada peso invertido en el programa el Estado podría ahorrarse hasta \$2,21 pesos (ver Tabla).

Eso significa un ahorro del 121%.

Concepto	Valor
Costo de una persona privada de la libertad (al año):	\$ 12.732.392
Costo del proceso de resocialización por persona (al año):	\$ 5.760.000

<sup>3</sup> Anexo técnico a la presentación de la Política de resocialización y segundas oportunidades (2017).

<sup>4</sup> Se estima que para mayo de 2017 cada persona privada de la libertad en Colombia le cuesta al Estado colombiano un promedio de un millón trescientos treinta y un mil pesos al mes (1.331.311\$ COP). Esta estimación es obtenida con base en los recursos apropiados al Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC) en la Ley de Presupuesto General de la Nación, en el cual todos los gastos se cruzan con la población carcelaria con el objeto de estimar un costo per cápita para la vigencia 2017.

<sup>5</sup> Tomando como base los \$480.000 mensuales que cada una de las personas recibirían por concepto de participar en el programa. La multiplicación de los \$480.000 por 12 meses es lo que da como resultado los \$5.760.000. Datos obtenidos por el Departamento Nacional de Planeación estimando el costo de un programa de resocialización de la Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización.

Concepto	Valor
Por cada peso invertido en resocialización se ahorran:	\$ 2.21

Tabla No. 1. Costos y ahorros por inversión en resocialización.

Por todas estas razones, la aplicación de estas medidas permitirá utilizar de modo más eficiente el sistema de justicia penal, por ejemplo, al permitir que la persona permanezca con su familia y continúe con sus actividades, siendo más eficaz para la readaptación y el reconocimiento de los valores que dejó de lado cuando cometió el delito. Además, permite la participación de la víctima cuando esta sea posible de identificar o de la sociedad afectada con el comportamiento.

Ahora bien, actualmente en Colombia existen dos entidades que reciben una partida del Estado colombiano para cumplir las finalidades del sistema carcelario, las cuales son:

- El INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario)
- USPEC (Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios)

La primera tiene como misión vigilar y atender a la población privada de la libertad, por lo que una parte significativa de sus recursos se va en el pago de la nómina de los custodiadores, directivos, asesores, profesionales y demás trabajadores que prestan un servicio para el INPEC; mientras que otra parte del dinero es destinado a conceptos de papelería, administración del sistema y dotación de uniformes, entre otros<sup>6</sup>.

La labor de la USPEC, por otro lado, está en garantizar los derechos humanos de los reclusos al proveerles alimentación, servicios de salud, vigilancia e infraestructura. En otras palabras, brindar calidades de vida digna<sup>7</sup>.

Sobre las ideas expuestas, resulta útil conocer las asignaciones presupuestales que han tenido en los años 2015 y 2016, así, establecer cuál ha sido el manejo que han tenido estos recursos en estos años y, lo más importante lograr efectuar un cálculo más concreto y acorde a la realidad de cuanto le cuesta al estado colombiano mantener en los centros de reclusión una persona privada de la libertad.

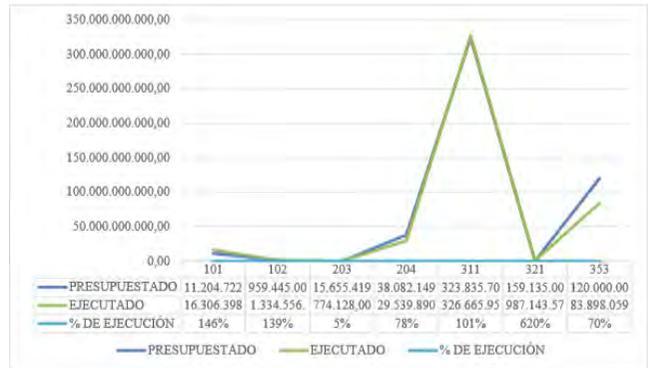
I. USPEC año 2015<sup>8</sup>

En el año 2015 la USPEC realiza su desagregación de presupuesto mediante la resolución 00001 del 2 de enero de 2015. En la sección 1211 del Decreto 2710 de 2014 por el cual se liquida el presupuesto general de la nación para el año 2015 se le asignó al USPEC por concepto de presupuesto de funcionamiento la suma de \$503.660.768.661.

<sup>6</sup> <http://www.inpec.gov.co/>

<sup>7</sup> <https://www.uspec.gov.co/>

<sup>8</sup> Pontificia Universidad Javeriana/Ciencias Económicas/ Presupuesto asignado al Estado colombiano frente a las bases de preparación del presupuesto en el sector penitenciario/2017.



Gráfica de comportamiento presupuestal del USPEC para el periodo fiscal 2015

En el año 2015 la cuenta 101 Sueldos de personal y nómina sobrepasa el valor asignado para este rubro, lo cual deja en evidencia que el valor estimado no fue bien calculado por parte de la entidad.

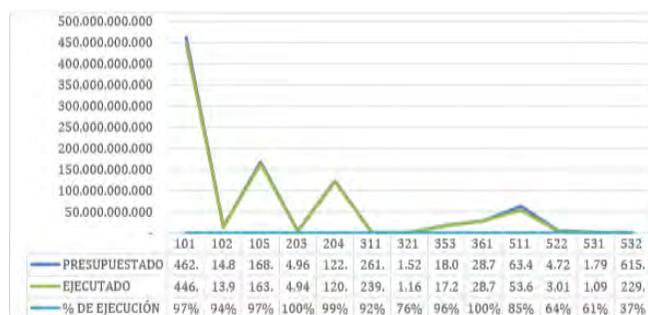
Para el año 2015 el total de recursos asignados para el Sistema penitenciario por parte del Estado es de \$1.421.009.045.770.

De acuerdo con el informe de auditoría de la Contraloría General de la República vigencia año 2015, teniendo una ejecución del presupuesto de funcionamiento del 70% y presupuesto de inversión del 31%. Además, para este periodo vuelve a tener una opinión negativa de los Estados financieros, teniendo más de 70 hallazgos para este periodo, de los cuales 20 tienen alcance disciplinario, tres presuntas connotaciones penales.

INPEC año 2015<sup>9</sup>

Mediante la Resolución 00001 del 2 de enero de 2015 establece la desagregación de presupuesto que es asignado en la sección 1208 del Decreto 2710 de 2014 por el cual se liquida el presupuesto general de la nación para el año citado, este año para el INPEC fueron asignados \$914.348.277.109 para el presupuesto de funcionamiento y \$3.000.000.000 para el presupuesto de inversión, para un total del año 2015 de \$917.348.277.109

Gráfica de comportamiento presupuestal del INPEC para el periodo fiscal 2015



La asignación de recursos para Inversión durante este año fue por \$3.000.000.000 y se comprometieron pagos por \$2.969.000.000 logrando una ejecución del 98,9%. Dentro del informe de auditoría emitido

<sup>9</sup> Pontificia Universidad Javeriana/Ciencias Económicas/ Presupuesto asignado al Estado colombiano frente a las bases de preparación del presupuesto en el sector penitenciario/2017.

por la Contraloría General de la Nación se menciona: “En términos generales la Entidad cumplió con los principios de economía, eficiencia y eficacia, en la gestión presupuestal, y acato la normatividad que regula la materia”.

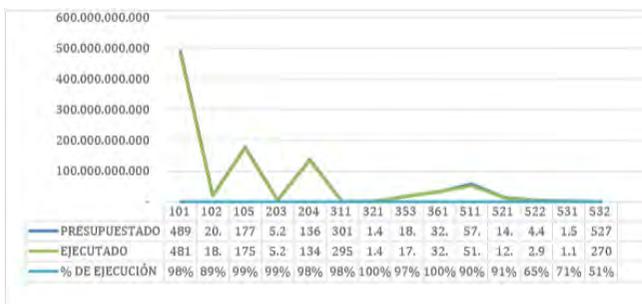
Por otro lado, se aprecia que el numeral 5 (522, 531 y 532) compuesto por Otros gastos y compra de bienes y servicios, mantiene la constante de los años anteriores en su bajo nivel de ejecución. Dentro del análisis de las erogaciones menos efectuadas por la entidad se destaca: licencias y salvoconductos con un 3,70%, compra de otros equipos con un 11,23% y otros gastos con un 37,27%.

**INPEC de 2016<sup>10</sup>**

En este año a través de la Resolución 000001 de 2016 se efectuó la desagregación de las apropiaciones en el presupuesto de funcionamiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para la vigencia fiscal 2016. Considerando que la Ley 1769 de 2015, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2010”.

Asignando la cuantía de \$983.347.452.010 m/cte. donde se realiza la división para ejecutar gastos o erogaciones durante el proceso por un monto de \$979.976136.722 m/cte. y otro rubro de este presupuesto destinado para el funcionamiento e inversión en el periodo fiscal de la entidad por una cuantía de \$3.371.315.288.

*Gráfica de comportamiento presupuestal del INPEC para el periodo fiscal 2016*



El numeral 1 (101, 102,105) está compuesto por los Gastos personal para este año ese puede ver que su ejecución alcanzó un 98% para gastos de sueldos, primas de vacaciones y primas de riesgos teniendo estos un impacto material por sus elevadas cifras, un 99% para gastos en contribuciones inherentes a la nómina del sector privado y público donde se encuentran rubros como gastos en fondos administrativos de pensiones públicas, gastos de administración de riesgos profesionales y pago a los fondos de cesantías de sus colaboradores. Por otro lado, se ve un porcentaje de ejecución del 89% para gastos como bonificaciones servicio militar

<sup>10</sup> Pontifica Universidad Javeriana/Ciencias Económicas/ Presupuesto asignado al Estado colombiano frente a las bases de preparación del presupuesto en el sector penitenciario/2017.

guardianes bachilleres, bonificaciones por trabajo y servicio interno.

El numeral 5 (511, 521, 522, 531, 532) Gastos comerciales para este año tuvo una ejecución mínima del presupuesto asignado en un porcentaje total de 86,68%, donde encontramos rubros como otros gastos en mantenimiento, servicios públicos, gastos legales, gastos por control de calidad con una ejecución del 51% una cifra pequeña en cuanto al presupuesto planeado por la entidad para el desarrollo de sus actividades. Por otro lado, un porcentaje de ejecución del 65% para gastos como publicidad y propaganda, licencias y salvoconductos, seguridad industrial.

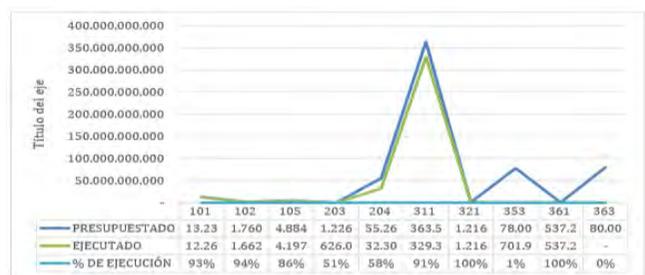
Para este año el presupuesto asignado para inversión fue \$ 3.183,315.288 los pagos ascendieron en este periodo a \$ 2.779.256.033 logrando un porcentaje de ejecución del 87,31.

**USPEC año 2016<sup>11</sup>**

En este año a través de la Resolución 000001 del 4 de enero 2016 por la cual se efectuó la desagregación de las apropiaciones en el presupuesto de funcionamiento de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios para la vigencia fiscal 2016. Considerando que el Decreto 2550 del 30 de noviembre de 2015, “por el cual se liquida el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

Asignando la cuantía de \$518.954.493.105 m/cte., la desagregación del presupuesto de funcionamiento realizada por el USPEC y a su vez la ejecución presupuestal de los rubros durante el año fiscal 2016:

*Gráfica de comportamiento presupuestal del USPEC para el periodo fiscal 2016*



El numeral 101 compuesto por los Servicios personales asociados a nómina se efectuó en un 98% frente al presupuesto asignado por el Estado, en este rubro se evidencian gastos como sueldos siendo el gasto de más impacto material en este grupo de erogaciones por un valor de \$9.121.799.707.

El numeral 2 (203, 204) está compuesto por Impuestos y multas y adquisiciones de bienes y servicios respectivamente, se encuentra que para este año dentro de la resolución inicial dada por el director de la USPEC se realizó una modificación

<sup>11</sup> Pontifica Universidad Javeriana/Ciencias Económicas/ Presupuesto asignado al Estado colombiano frente a las bases de preparación del presupuesto en el sector penitenciario/2017.

al presupuesto quitando dinero al rubro de pago de impuestos, de igual manera se observa que el pago fue mínimo en cuanto a este rubro \$626.000 con un porcentaje de ejecución del 51% del presupuesto final redistribuido por la entidad. Por otra parte, las compras en software maquinaria y equipo fueron extremadamente bajas respecto a los años anteriores con un porcentaje de ejecución del 58%.

El rubro 3 tuvo una particularidad, la mitad del dinero asignado para este año para los conceptos (311,321 y 361) compuestos por Programas nacionales que se desarrollan en el sector privado, gastos de orden nacional y sentencias y conciliaciones respectivamente tuvieron porcentajes de ejecución por encima del 91% lo cual indica que la entidad realizó una buena planeación en las bases de preparación del presupuesto solicitado al Estado colombiano.

Para el año 2016 el total de recursos entregados por parte del Estado colombiano es de \$1.502.301.945.115.

En el análisis realizado de los presupuesto de los años 2015 y 2016, es posible observar que el comportamiento en todos los periodos se ha hecho de manera adecuada, incluso encontramos sobrantes de apropiación en todos los periodos, esto quiere decir, que no se gastaron la totalidad de los recursos asignados para el sistema penitenciario, y esto puede mostrar a los usuarios de la información, que el comportamiento puede estar dándose de manera adecuada; sin embargo, de acuerdo con los informes realizados por la Contraloría General de la República, se evidencia que tanto el INPEC como la USPEC tienen deficiencias en el manejo tanto administrativo como financiero del Sistema Penitenciario.

Un punto importante del presente análisis es la aplicación económica que reportaron las entidades USPEC y el INPEC, en estos últimos años que fue un poco más de \$1 billón para cada una.

### 3.1. Articulación del Trabajo Penitenciario

– Problemática:

El Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), en los artículos 142 y 143, establece que el tratamiento penitenciario tiene como fin preparar a la persona para el regreso a la vida en libertad. Esto se pretende lograr por medio de actividades educativas, de instrucción, culturales, recreativas, deportivas y de trabajo.

Así, el trabajo penitenciario, junto con el estudio y la enseñanza, en el ordenamiento colombiano son oficios que, bajo la dirección del Estado, sirven para “alcanzar el fin resocializador de la pena.

Por su parte, la Corte Constitucional ha definido el tratamiento penitenciario como

(...) el conjunto de mecanismos de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas, mediante el aprovechamiento del tiempo de condena como oportunidades para que puedan construir y llevar a cabo su propio Proyecto

de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos, autogestionarios, una vez recuperen su libertad.

Dando cumplimiento al Objetivo del Tratamiento de preparar al condenado(a) mediante su resocialización para la vida en libertad (...) <sup>12</sup>.

La norma indica que los responsables de determinar cómo se realiza el tratamiento son los Consejos de Evaluación y Tratamiento de cada uno de los centros penales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) <sup>13</sup>.

El tratamiento debe diseñarse y realizarse conforme a la dignidad humana, las necesidades y la personalidad de cada sujeto. Por su parte, la Corte Constitucional <sup>14</sup> y la Organización Internacional del Trabajo <sup>15</sup>, han establecido que el trabajo desempeñado por personas privadas de la libertad, cuyo objeto es la resocialización, debe ser entendido como un tipo de trabajo diferente al trabajo en libertad, cuyo fin es la producción de capital. Dicha diferencia implica que sus características y condiciones de desempeño y desarrollo son diferentes, por lo que sus particularidades le hacen merecedor de una regulación especial.

Sin embargo, la reglamentación contenida en el Título VII del Código Penitenciario y Carcelario, referente al trabajo penitenciario, no evidencia lo mencionado anteriormente y, por el contrario, el trabajo realizado por personas privadas de la libertad en el ordenamiento colombiano:

- A. Es parte del tratamiento penitenciario;
- B. Tiene como fin u objeto servir como parte del proceso de resocialización del individuo; y,
- C. El Estado, a través del INPEC, es el encargado de determinar cómo se debe realizar el tratamiento penitenciario.

### 3.2. La necesaria reconceptualización del trabajo penitenciario

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha advertido que la mayor parte de las actividades que el INPEC califica como idóneas para la redención de penas, se consideran como actividades laborales desarrolladas bajo la modalidad de administración directa, lo que en la práctica supone que los reclusos deben recibir una remuneración a cambio de sus servicios. Así, por ejemplo, actividades como las

<sup>12</sup> Sentencia T-286 de 2011.

<sup>13</sup> Artículo 145, Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993.

<sup>14</sup> Al respecto se pueden consultar varias sentencias como la C-394 de 1995, T-718 de 1999, T-1077 de 2005, T-1326 de 2005, T-429 de 2010, T-865 de 2012, T-756 de 2015, entre otras.

<sup>15</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1ª), Conferencia Internacional del Trabajo 91ª reunión, primera edición, 2003, p. 113.

de monitores de aseo, monitores de educación, bibliotecarios, etc., son remuneradas con una bonificación que apenas si alcanza el 10% del salario mínimo legal diario vigente.

En concepto del Ministerio, esta práctica acarrea dos problemas: i) si se considera que estas actividades son una forma de trabajo penitenciario bajo la modalidad de administración directa, el INPEC estaría incumpliendo su obligación de reconocer una remuneración equitativa, esto es, similar al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente; y ii) el número de cupos para el desarrollo de actividades de trabajo estaría limitado por la disponibilidad presupuestal para pagar la pírrica remuneración que actualmente reciben los reclusos.

La práctica de cancelar una pequeña remuneración por ciertas actividades prestadas por los reclusos en beneficio propio de la población privada de la libertad, obedece a una confusión consistente en considerar que todas las actividades “laborales” para propósitos de redención de pena constituyen formas de trabajo penitenciario y, por ende, deben ser remuneradas.

En criterio de la Cartera de Justicia esto no es así, pues ciertas actividades están directamente asociadas al régimen penitenciario propio de la ejecución de la pena de prisión, de modo que, si bien se trata de labores que propenden por la resocialización del recluso, razón suficiente para que se les valore para efectos de redención de pena, no constituyen propiamente trabajo penitenciario o, lo que es lo mismo, no deben ser remuneradas.

Lo anterior no constituye una interpretación caprichosa, por el contrario, encuentra fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En particular, la Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su artículo 6º que a renglón seguido expresa:

“No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo: [...] a. los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado” [Negrilla fuera del texto original].

Así pues, lo que se propone es que el concepto de trabajo penitenciario se reserve para las actividades que hoy se desarrollan bajo la modalidad de administración indirecta, así como para unos pocos servicios ejecutados a favor del INPEC que sobrepasan las actividades asociadas a la ejecución de la pena de prisión, tal como sucede con los reclusos que integran las brigadas de mantenimiento de la infraestructura de algunos penales.

De este modo, se lograrían materializar las subreglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y desarrolladas en la ley en materia de equiparación

de la remuneración recibida por los reclusos frente al salario mínimo legal, así como ampliar el número de cupos en actividades de trabajo como medio de redención de pena, pues la ejecución de buena parte de tales actividades no estaría sujeta al pago de remuneración alguna.

### **3.3. La propuesta presentada atiende por completo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

En vista de la trascendencia de la reforma propuesta, se hace necesario explicar en detalle las razones por las que se considera que la reconceptualización del trabajo penitenciario resulta compatible con las normas pertinentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Al respecto, sea lo primero señalar que distintos convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano, hacen mención a los servicios prestados por los reclusos y a las condiciones que debe garantizarse para su desarrollo. Así, por ejemplo, Colombia ratificó el Convenio 29 (1930) de la OIT relativo al trabajo forzoso y el Convenio 105 (1957) de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso. También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Este *corpus iuris*, a grandes rasgos, prevé la prohibición de trabajo forzoso, exceptuando de este concepto las labores impuestas a modo de pena por una autoridad judicial y las actividades asociadas al cumplimiento de la pena privativa de la libertad. De igual modo, los referidos tratados internacionales reivindican la dignidad humana de la población privada de la libertad y demandan que la pena privativa de libertad y, por ende, las actividades desarrolladas por los internos durante su ejecución, se desarrollen en condiciones que garanticen su integridad física, salud y seguridad.

De los señalados referentes normativos, cabría destacar las reglas mínimas de tratamiento de reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977; instrumento que dispone lo siguiente en materia de trabajo penitenciario:

- I. Prevé que se impartirá formación profesional útil a la población privada de la libertad, en especial a los jóvenes, y que dentro de los límites del régimen penitenciario se permitirá a los reclusos la libre escogencia de la actividad que deseen desarrollar.
- II. Se exhorta a los Estados para que la organización y métodos del trabajo penitenciario se asemejen lo más posible

a las actividades que los internos podrían desarrollar en libertad. Lo anterior, con miras a evitar modelos ocupacionales cuyo único propósito es la gestión del tiempo al interior de la prisión, y que en nada contribuyen a la capacidad del recluso para desarrollar una actividad productiva en libertad.

- III. Se precisa que el fin resocializador de la pena de prisión no puede estar supeditado a la obtención de beneficios pecuniarios por una industria penitenciaria.
- IV. Prevé que las granjas e industrias penitenciarias deberán estar, preferentemente, bajo la administración de las autoridades penitenciarias y no de contratistas privados. En todo caso, los internos que presten servicios para particulares, deberán ser custodiadas por personal penitenciario.
- V. Se establece que, cuando los reclusos presten sus servicios a particulares, estos “pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso.
- VI. Se dispone que “Los establecimientos penitenciarios deberán tomar las mismas precauciones que se prescriben para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres, y se tomarán disposiciones para indemnizar a las personas reclusas por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres”<sup>16</sup>.
- VII. “En el numeral 75 se prevé que una ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres, debiendo asimismo preverse un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la readaptación del recluso”.
- VIII. Finalmente, las Reglas Mínimas establecen que el trabajo penitenciario, entendido como el desarrollo de actividades productivas con aptitud para generar lucro, ya sea a favor de particulares o del propio Estado, deberá ser remunerado.

Del análisis de la normatividad internacional parece válido concluir que ni el Derecho Internacional Convencional, ni la costumbre internacional ni tan siquiera las normas de *soft law*, exigen que todos

los servicios prestados por los reclusos sean objeto de remuneración, en particular, nada obliga que las actividades directamente asociadas a la ejecución de la pena de prisión y al desarrollo del tratamiento penitenciario deban ser remuneradas.

La obligación que sí existe en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y que el presente Proyecto recoge y desarrolla, es el pago de una remuneración idéntica a la pagada a cualquier trabajador cuando el interno preste sus servicios a un particular, y de una remuneración equivalente cuando preste su mano de obra a favor del propio Estado en actividades que no están dirigidas a la propia población privada de la libertad y que escapan al ámbito del tratamiento penitenciario.

#### **4. La necesidad de permitir la celebración de contratos de trabajo directamente entre los internos y particulares**

La normativa propuesta no deroga regímenes de trabajo penitenciario antes explicados, esto es, el trabajo bajo modalidades de administración directa e indirecta; sencillamente posibilita que los internos sean vinculados laboralmente por empleadores particulares del sector privado, quienes deberán cumplir todas las obligaciones legales derivadas del contrato de trabajo que material y jurídicamente sean compatibles con la privación de la libertad del trabajador. A efectos de garantizar esta compatibilidad, la norma propuesta prevé que la validez de los contratos de trabajo suscritos con los internos, estará sujeta a la aprobación previa del Ministerio del Trabajo y el empleador.

De tal manera, la presente iniciativa, pretende superar la incertidumbre actualmente existente acerca de, por ejemplo, a quien corresponde afiliar al interno al sistema de riesgos profesionales o quien es el llamado a proveer los implementos necesarios para el desarrollo de la actividad contratada, obligaciones que en adelante corresponderán al particular que obre como empleador.

##### **4.1. Consagración del trabajo autónomo**

El Proyecto de ley puesto a consideración propende a reconocer una realidad que se presenta cada vez más en los centros de reclusión, consistente en el desarrollo de actividades productivas por los internos valiéndose de sus propias herramientas y materias primas. Esta iniciativa legislativa pone de presente que no constituye trabajo penitenciario remunerado, cuando menos no remunerado por el INPEC, pero sí una actividad válida para redimir pena.

##### **5. Reglamentación vía decreto**

Tal y como se ha venido dilucidando a lo largo de esta propuesta legislativa, el principal propósito de la reforma al Código Penitenciario es entre otros la reconceptualización del concepto del trabajo penitenciario, diferenciando las actividades directamente asociadas al tratamiento penitenciario que por lo motivos anteriormente expuesto no amerita o más bien, no supone el pago de una remuneración.

Sin embargo, en términos de política criminal, son conscientes de que la efectividad de esta

<sup>16</sup> Interpretación de las Reglas Mínimas contenida en el informe “El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario. Situación legal y reglamentaria”. Noviembre de 2011, OIT y Agencia Uruguaya para la Cooperación. El documento puede consultarse en la página web [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---srosantiago/documents/genericdocument/wcms\\_198482.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---srosantiago/documents/genericdocument/wcms_198482.pdf)

distinción y su incidencia en potencial resocializador del tratamiento penitenciario, requerirá una reglamentación mucho más técnica y detallada de las actividades que constituyen trabajo penitenciario y de aquellas que escapan a dicho concepto. De igual modo, la mencionada reglamentación es necesaria para materializar las garantías previstas en la ley para los reclusos que desarrollan propiamente trabajo penitenciario.

Por tanto, el Proyecto de ley sometido a consideración del Congreso de la República, se ordena al Gobierno nacional reglamentar lo concerniente al trabajo penitenciario atendiendo el marco conceptual que se pretende elevar a rango legal con la presente iniciativa legislativa. Por tratarse de temáticas que no están sujetas a reserva de ley, no es necesario conferir al ejecutivo las facultades legislativas previstas en el numeral 10 del artículo 150.

Finalmente, el Proyecto de ley orgánica puesto a consideración propenderá a conseguir uno de sus mayores objetivos que es lograr un aporte valerosamente eficaz en la contribución de la inversión que asumen los centros penitenciarios en el mantenimiento de cada uno de los reclusos. Si bien es cierto, muchos de los gastos que asumen las entidades a cargo de esta labor en ocasiones han tenido que solicitar al Departamento Nacional de Planeación (DPN) cerca de 2.000 y 3.000 millones adicionales para establecer proyectos relacionados con el mejoramiento de la calidad del servicio y la infraestructura.

No obstante, con el objetivo de recopilar y sistematizar la normatividad relativa a la función de las entidades tanto nacional, departamental y municipal en el sistema penitenciario y carcelario, de tal manera que se supere la incertidumbre que recurrentemente que se han manifestado con respecto de la manera en la que podrían legalmente responder a su obligación para con sus sindicatos, esta propuesta integra y detalla la forma de financiamiento con las que cuenta los centros penitenciarios para fortalecer el sistema penitenciario y cumplir así con los estándares internacionales.

En síntesis, el presente Proyecto propone organizar y garantizar que las obligaciones de las entidades tanto nacionales, departamentales y municipales frente al sistema carcelario tengan una fuente adicional de recursos con el fin de mitigar la incertidumbre que existe al respecto, fuente que por cierto se deriva del trabajo que ofrecen los propios internos, tal y como lo propone el Proyecto de ley.

Así, de una revisión minuciosa de las disposiciones de orden legal y administrativo relativas a la progresividad del tratamiento penitenciario y de medidas alternativas a la privación de la libertad, así como de las prácticas que se desarrollan alrededor de las mismas, es posible identificar diversas falencias que fundamentalmente se identifican en la falta de coherencia y clara orientación hacia una paulatina reinserción social del condenado.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que desde el año 1993 se mantienen prácticamente iguales los requisitos de porción de cumplimiento de pena exigidos para acceder a beneficios administrativos y desde el año 2000, lo propio aplica para los subrogados penales, esto a pesar de las diversas reformas en la materia y de las fuertes alzas en los montos punitivos.

No sobra mencionar que, dentro de las estrategias de racionalización de la Política Criminal y Penitenciaria, en la propuesta se pretende recoger tres aspectos fundamentales para dar cumplimiento al estándar constitucional mínimo establecido por la Corte en la Sentencia T-762 de 2015: la fundamentación empírica, la coherencia y el respeto de los Derechos Humanos de las personas sometidas al control del Sistema Penal.

Finalmente, resulta preciso realizar modificaciones al Código Penitenciario como las que se están proponiendo en este Proyecto de ley, debido a que el sistema penitenciario deberá trabajar mancomunadamente con los Ministerios de Justicia y del Derecho, Educación y Trabajo, quienes a su vez tendrán el apoyo en el diseño de programas y capacitaciones que realizarán a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), fortaleciendo y mejorando con esto los niveles de cobertura que tenemos actualmente en Colombia tanto en personal capacitado como en programas académicos, llegando a todos los centros penitenciarios y carcelarios.

Así pues, reconceptualizaremos el trabajo penitenciario y permitiremos que los internos tengan la oportunidad de celebrar contratos de trabajo para que obtengan una remuneración equitativa, así como lo establece legalmente tanto en el ordenamiento colombiano como la legislación internacional, así reconocerá cada recluso (a) contribuir con un porcentaje de su remuneración para el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria, tal y como lo establece la presente reforma.

De los honorables Congresistas:

EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ.  
Representante a la Cámara.

Firma Gabriel Vallejo Chupif

Firma Andrés David Calle Aguas  
Representante a la Cámara

Firma JUAN MANUEL DAZA

Firma Jorge Burgos

Firma Piedad Páez

Firma Oscar Landuy. OLG.

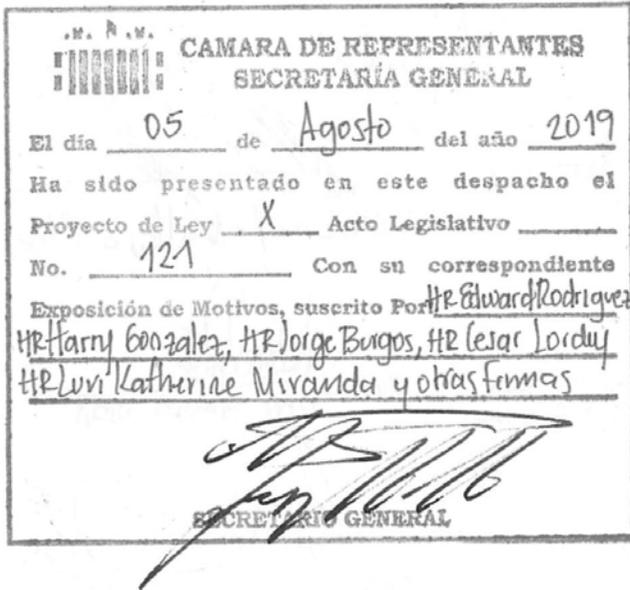
Firma Katherine Misenda Posa

Firma Wilmar Leal

Firma Juan Espinal

Firma Juan David Celoz Jurey

Firma Raul...  
Firma...



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2019  
CÁMARA**

*“por la cual se reconoce como Patrimonio Cultural de la Nación el Cartagena Festival Internacional de Música”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Mediante esta ley se reconoce al Cartagena Festival Internacional de Música que se celebra todos los años desde el año 2007 en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, como actividad de formación musical, circulación de música, acceso ciudadano a este género artístico y espacio de encuentro cultural constitutivo de un Patrimonio Cultural de la Nación.

**Artículo 2º.** Sin perjuicio de este reconocimiento efectuado en el artículo anterior, el Ministerio de Cultura, siguiendo el proceso establecido en la Ley 1185 de 2008 incorporará el Cartagena Festival Internacional de Música a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, previa elaboración por parte de la entidad competente y aprobación del Plan Especial de Salvaguardia.

Se autoriza al Ministerio de Cultura para asignar recursos de su presupuesto con destino a la elaboración del Plan Especial de Salvaguardia.

La instancia competente en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, podrá del mismo modo llevar a cabo el proceso de evaluación e incorporación a la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial del Ámbito Distrital.

**Artículo 3º.** Teniendo en consideración el valor patrimonial del Cartagena Festival Internacional de Música se autoriza a la Nación, por intermedio de los ministerios de Cultura, de Educación y demás entidades competentes, así como a los gobiernos distrital y departamental, para la realización de asignaciones presupuestales con las siguientes finalidades:

1. Establecimiento permanente de una Cátedra Salvi de Lutería de instrumentos sinfónicos

y tradicionales en diferentes ciudades del país, en asocio con entidades educativas.

2. Consolidación de la Orquesta Sinfónica de Cartagena.
3. Conservación, restauración o dotación de escenarios en los cuales se lleve a cabo el Cartagena Festival Internacional de Música.
4. Asignación de Bono Cultura que apoye la financiación del acceso de las poblaciones de menores recursos a la oferta musical del Cartagena Festival Internacional de Música y a otras actividades culturales.
5. Establecer a iniciativa de los particulares interesados, capítulos del Cartagena Festival Internacional de Música bajo el mismo formato en otras ciudades del país y con el nombre que identifique a cada ciudad.

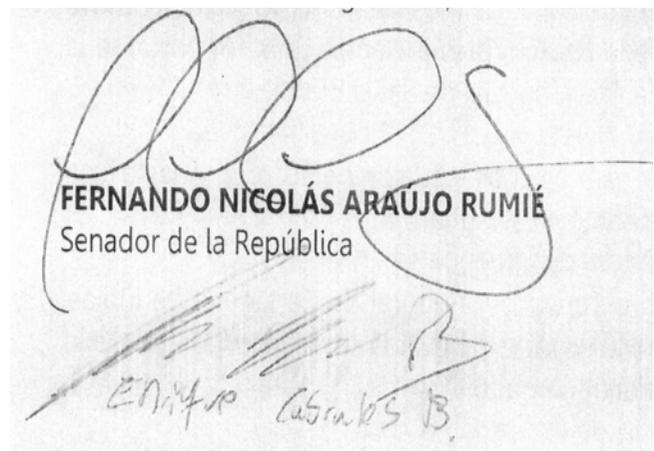
**Artículo 4º.** Se reconoce a la Fundación Salvi como gestora del Cartagena Festival Internacional de Música y se destaca su actividad en beneficio del acceso ciudadano al disfrute de la música universal y nacional.

**Artículo 5º.** Adiciónese los siguientes bienes al artículo 424 del Estatuto Tributario:

92.	Instrumentos musicales; sus partes y accesorios
-----	---

**Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congressistas,



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2019  
CÁMARA**

*“por la cual se reconoce como Patrimonio Cultural de la Nación el Cartagena Festival Internacional de Música”.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La Iniciativa tiene por objeto el presente el reconocimiento al Cartagena Festival Internacional de Música como actividad de formación musical, circulación de música, acceso ciudadano a este género artístico y espacio de encuentro cultural constitutivo de un Patrimonio Cultural de la Nación.

## **2. SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

Las manifestaciones sociales de la cultura se reconocen en Colombia como hitos esenciales de la configuración de una nación diversa, pluriétnica y multicultural.

La heterogeneidad es origen y a la vez razón de ser de la nación. Una nación que apunta a superar históricas brechas sociales, así como factores de exclusión y violencia. La cultura y las artes, en ese sentido, han pasado a cobrar progresivamente una dimensión de mayor relevancia, ya no solo como asuntos primordiales de la libertad de expresión, o del desarrollo libre de la personalidad, sino como dimensiones de emancipación, convivencia, libertad y construcción del desarrollo auténticamente humano.

El patrimonio cultural, dispuesto a la manera de un conjunto de hechos, bienes o expresiones culturales a los que la sociedad les confiere valores de representatividad, significa ante todo un sentido anímico que deriva del vínculo especial de los grupos humanos con bienes o expresiones vivas que los representan.

Hay quienes dicen que el patrimonio cultural es “lo que somos”. Se trata de un maravilloso ejido que sintetiza esperanzas, potencialidades sociales, económicas y humanas.

Para atender el contexto del patrimonio cultural el Estado, los ciudadanos y las comunidades, deben articular esfuerzos, instrumentos (económicos, sociales, regulatorios, entre otros), reivindicar el efecto social de la cultura; así como promover sobre esta riqueza el ejercicio de un importante catálogo de derechos culturales, los cuales no son otra cosa que derechos humanos de una primera, segunda y tercera generación (derechos fundamentales, colectivos y sociales) reconocidos por la comunidad internacional.

En el ámbito legal, el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, modificada integralmente por la Ley 1185 de 2008, en forma amplia establece la estructura de bienes y manifestaciones que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

Aquella disposición se limita a señalar de modo no taxativo, la composición de ese acervo a partir de un conjunto de bienes de naturaleza mueble e inmueble, así como por manifestaciones inmateriales, tradiciones, valores y expresiones que surgen y se crean a diario en el país, y que revisten valores de identidad en campos históricos, simbólicos, antropológicos, lingüísticos, arqueológicos, literarios, audiovisuales, musicales o estéticos, entre muchos otros.

Precisamente, el Proyecto de ley que sometemos a consideración del Honorable Congreso de la República se encamina a reconocer el valor como patrimonio cultural del Cartagena Festival Internacional de Música (CFIM) que se realiza todos los años desde el 2007 en el Distrito Turístico

y Cultural de Cartagena de Indias, dado su aporte indiscutible en cuanto a la integración de la comunidad cartagenera y colombiana al disfrute de la música universal, a su apropiación social y al derecho de acceso ciudadano a la cultura, el patrimonio y las expresiones de las artes.

Del mismo modo, define concretos instrumentos que permitan preservar este encuentro humano en el tiempo que viene, pues su presencia es ya parte inaplazable de la vida cultural de Cartagena y de Colombia.

## **EL CARTAGENA FESTIVAL INTERNACIONAL DE MÚSICA**

El CFIM en sus doce versiones hasta hoy, obedece al diseño de una actividad respaldada por la trayectoria de la Fundación Salvi, con amplio reconocimiento nacional e internacional como principal encuentro de la música académica en Colombia (considerado entre los diez más importantes festivales del mundo en este género); como ámbito de encuentro ciudadano, de revalorización de espacios públicos de valor cultural, de formación (clases magistrales en música académica, lutería y producción escenográfica e iluminación), así como de acceso ciudadano, entre otros.

El Cartagena Festival Internacional de Música ha conseguido posicionar a la ciudad como un espacio de diálogo e intercambio cultural que mediante la organización de actividades artísticas y académicas dinamiza procesos relacionados con la cadena de valor de la música, hecho que aporta al desarrollo de la ciudad en áreas de integración social, trabajo, turismo o las cuentas locales, entre otros.

En sus versiones precedentes a este Proyecto de ley, puede afirmarse que el Festival ha consolidado:

- Una programación musical y cultural diversa con altos estándares de calidad, sin perder nunca de vista las condiciones socioculturales de la ciudad y sus habitantes.
- Diálogo artístico y pedagógico entre las músicas eruditas o académicas y las músicas colombianas de diversos géneros y estilos.
- La circulación musical como elemento de diálogo, socialización, intercambio cultural y participación ciudadana.
- Puesta en valor de diversidad de espacios, escenarios e infraestructuras en la ciudad de Cartagena, incluidos múltiples bienes de interés cultural.
- Formación y capacitación del sector de la música, a través de actividades académicas, clases magistrales, talleres de lutería (construcción y reparación de instrumentos musicales), conciertos comentados y una amplia divulgación de la música en el entorno de la Ciudad durante los días que dura el Festival, sin duda uno de mayor alcance en términos de duración, recordación y programación en el país.

- Propósitos estratégicos intersectoriales de la ciudad en aspectos como la visibilización y divulgación de sus actividades y ejes programáticos, generación de empleos, atracción turística, integración social, circulación de espectáculos de artes escénicas, convivencia y superación de brechas en materia de acceso a la oferta cultural.

A no dudarlo, el Festival se ha convertido por todo eso en un símbolo del Distrito Cultural de Cartagena de Indias y, en consecuencia, del país; un propulsor de dinámicas de participación social, económicas y productivas, incluidas fórmulas sostenidas de alianza público-privada.

Su Proyecto artístico innovador significa al mismo tiempo una transformación de los hábitos de consumo cultural de la ciudad y del país, así como de los procesos de gestión y administración que promueven interacción de músicas universales y colombianas, artistas internacionales o diálogos con procesos de gestión cultural en el mundo<sup>1</sup>.

Con un programa robusto, el CFIM articula conciertos, programas académicos, exposiciones, actividades didácticas y experimentales, con la participación de artistas nacionales e internacionales, expertos, pedagogos, talleristas, estudiantes de música, productores, ingenieros de sonido y trabajadores artísticos y técnicos del sector musical; también con universidades, medios de comunicación, gestores culturales, la comunidad y un público cautivo nacional e internacional y un público mayor que se suma año a año.

Anualmente se verifica en promedio, entre 300 y 450 artistas (nacionales e internacionales) y 35 conciertos (incluyendo 14 gratuitos y el recital de Jóvenes Talentos); 5 programas educativos, 5 conversaciones musicales y 3 exposiciones; ofrece 200 horas de Clases Magistrales, 60 becas a estudiantes y maestros de música, y 4 becas a jóvenes productores; 10 talleres y clínicas de lutería (mantenimiento y reparación de instrumentos musicales); transmisiones en vivo y en diferido por televisión nacional e internacional y vía streaming (con un alcance de más de un millón de personas); además, el Festival acoge a un público cercano a los 30.000 espectadores.

En trece años, ha conseguido convocar cerca de 650 estudiantes colombianos y más de 4.000 observadores en un poco más de 2.100 horas de

clases magistrales; cerca de 2.500 artistas en 493 conciertos.

Durante su existencia el Cartagena Festival Internacional de Música ha consolidado, por intermedio de su entidad gestora, la Fundación Salvi, diversas alianzas y recursos. Tan solo la pasada edición contó con 105 aliados, entre socios, patrocinadores y colaboradores.

Su sostenibilidad se basa en alianzas, cogestión de recursos públicos (ministerios, gobernaciones, alcaldías, universidades, instituciones de turismo, entre otros) y privados (empresas, medios de comunicación, fundaciones, hoteles, empresas de transporte, entre otros), así como en el aporte propio de la Fundación Salvi, lo que naturalmente representa una tarea continua no exenta de dificultades como corresponde a la faena maravillosa pero compleja de hacer, expresar, programar o producir cultura en el país.

En el ámbito internacional el Festival ha creado sinergias con embajadas (Brasil, México, Italia, Austria, Alemania, Francia, Inglaterra, Institutos de Cultura de Francia e Italia, el Goethe-Institut, entre otros), y es aliado del Festival dei 2Mondi de Spoleto (Italia).

#### **EL CARÁCTER PATRIMONIAL DEL CFIM**

Desde luego, como se ha expresado, el patrimonio cultural entendido como un sentido de pertenencia, identidad, afecto, compaginación entre la sociedad, los individuos, los grupos humanos con bienes físicos o expresiones de la vida cultural de los pueblos, parte del reconocimiento social de multiplicidad de valores, entre otros, en campos históricos, simbólicos, antropológicos, lingüísticos, literarios, audiovisuales, musicales o estéticos.

A partir de sus primeras versiones esta actividad ha estado dedicada a la valoración de la música como un instrumento para la memoria, el derecho cultural de acceso ciudadano a la cultura y a la promoción del patrimonio musical nacional y universal.

Se trata de un escenario cultural abierto a los intereses de los muy diversos grupos poblacionales de la ciudad, por lo que su programación es itinerante, con conciertos y clases magistrales en diferentes puntos de Cartagena y otras localidades.

Bien puede decirse que un festival es ante todo una fiesta para que durante unos días los melómanos, investigadores, artistas y gente de la música puedan estar en escenarios y en espacios abiertos disfrutando de conciertos, diálogos y enseñanzas en este maravilloso género artístico.

Se sabe bien del trabajo del Festival en materia de formación. Formación para la comprensión musical y para la práctica de actividades alrededor de este género (clases magistrales, lutería). También su trabajo editorial con publicaciones de alto contenido investigativo respecto de los temas en los que se centra cada versión de esta actividad año a año.

<sup>1</sup> “La acogida de los cartageneros y turistas se ha convertido en el testimonio que mejor ilustra, no solo el interés que permanece vivo en Colombia por la música clásica, sino por el mismo del Festival, calificado por expertos como uno de los mejores de su tipo en América Latina”. RCN Radio, enero 10, 2016

“El Cartagena Festival Internacional de Música es el evento de mayor proyección musical de Cartagena ante el mundo”.

*El Universal*, enero 12, 2016

El Festival tiene, así, un acervo y archivo de música y producción documental de importancia para estudiosos, público e investigadores.

No puede desconocerse que el CFIM es ya un patrimonio cultural del país, arraigado como referente de la ciudadanía. Que constituye una manera de identificar a Cartagena y al país, y que reúne desde luego un valor histórico por su permanencia continua y esperada por el público en más de una década.

A la vez cuenta con valores simbólicos que significan una alternativa para representar diferentes culturas y comunidades en el género artístico de la música. Por supuesto se trata también de un espacio cultural que vincula sitios de interés cultural, espacios urbanos en Cartagena y otras ciudades con un público movilizado alrededor de la oferta musical.

Es pertinente, en consecuencia, no declarar (pues ningún patrimonio cultural lo requiere), sino reconocer el inmenso valor simbólico, histórico, de construcción de ciudadanía cultural que contiene el Cartagena Festival Internacional de Música, y proveer como busca hacerlo este Proyecto de ley, algunos instrumentos, tal vez no suficientes, pero sí convenientes, para que este espacio, este evento cultural mantenga presencia en el tiempo e integre progresivamente a más y más personas.

Se trata de un patrimonio que a la vez es representativo y relevante de los intereses estratégicos de convivencia, acceso cultural, circulación de las artes, y otros impactos positivos en materia de la cadena de valor de una industria creativa musical para Cartagena y el país.

Por otra parte, este gran encuentro musical tiene plena vigencia y actividad, mientras ofrece diferentes posibilidades para la valoración, apropiación y disfrute de la música, no sólo como valoración espiritual o personal, sino como alternativa de integración social.

### 3. IMPACTO JURÍDICO

Actualmente, en el ordenamiento jurídico de Colombia el patrimonio cultural de la Nación, la Constitución Política dispone en los artículos 7° y 8° que el Estado reconoce y protege la diversidad cultural de la Nación colombiana. Así mismo, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales de la Nación, lo que coincide con los derechos culturales que la misma Carta protege<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> “Con la expresión derechos culturales se designa la subclase de derechos humanos en el ámbito de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que comprende los derechos y libertades fundamentales, los derechos de prestación y las determinaciones constitucionales de los fines del Estado en materia cultural, cuya pretensión es la búsqueda de la propia identidad personal y colectiva que ubique a la persona en su medio existencial en cuanto a su pasado (tradicición y conservación de su patrimonio histórico y artístico), presente (admiración, creación y comunicación cultural) y futuro (educación y progreso

Más precisamente, el artículo 70 constitucional fija la manera cómo el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Consecuentemente, el artículo 71 señala la obligación estatal de crear incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, a la vez que debe ofrecer estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades<sup>3</sup>.

En desarrollo de los derechos culturales que la Constitución Política alienta, la Ley 397 de 1997 señala potestades de asignación de recursos y estímulos para garantizar la presencia de las expresiones artísticas y el acceso ciudadano a las mismas.

### 4. IMPACTO FISCAL

El presente Proyecto de ley comprende un impacto fiscal y en consecuencia requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y lo que respecta al artículo 5° de la iniciativa se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

---

cultural, investigación científica y técnica, y la protección y restauración del medio ambiente)”. (C-639 de 2009 Corte Constitucional)

<sup>3</sup> “(...) el artículo 2° superior, señaló como fin esencial del Estado el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Los artículos 7° y 8° de la Carta dispusieron la obligación del Estado de proteger la diversidad y riquezas culturales de la Nación. El artículo 44 define la cultura como un derecho fundamental de los niños. El artículo 67 señalaron que la educación es un derecho que busca afianzar los valores culturales de la Nación. El artículo 70 de la Constitución preceptúa que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, en tanto que la cultura y/o los valores culturales son el fundamento de la nacionalidad colombiana. En esta misma línea, el artículo 71 de la Constitución dispuso que el Estado creará incentivos para fomentar las manifestaciones culturales. Ahora, la protección de los recursos culturales no solo es una responsabilidad a cargo del Estado, sino que también es un deber de los ciudadanos, en los términos previstos en el artículo 95, numeral 8°, superior. De todas maneras, los artículos 311 y 313, numeral 9°, de la Carta encomiendan, de manera especial, a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Por su parte, el artículo 333 superior autorizó al legislador a limitar válidamente la libertad económica cuando se trata de proteger el patrimonio cultural de la Nación. Y, finalmente, con especial relevancia para el análisis del asunto sometido a estudio de esta Corporación, recuérdese que el artículo 72 de la Carta dispuso que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, pero que solo “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” (C-742 de 2006. Corte Constitucional).

**5. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA**

En consonancia con lo expuesto, el presente Proyecto de ley reconoce al Cartagena Festival Internacional de Música como actividad de formación musical, circulación de música, acceso ciudadano a este género artístico y espacio de encuentro cultural constitutivo de un Patrimonio Cultural de la Nación. (Artículo 1°).

Así mismo, siguiendo lineamientos de la Ley 1185 de 2008 y sin menoscabar la facultad que tiene el Congreso de la República para dictar leyes de honores o hacer este tipo de reconocimientos, determina que el Ministerio de Cultura podrá incorporar al CFIM en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, por supuesto si se siguen los procedimientos legalmente establecidos.

Para estos efectos el Ministerio de Cultura queda autorizado para apoyar con recursos la elaboración del correspondiente Plan Especial de Salvaguardia, lo que también puede hacer dentro de sus competencias el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. (Artículo 2°).

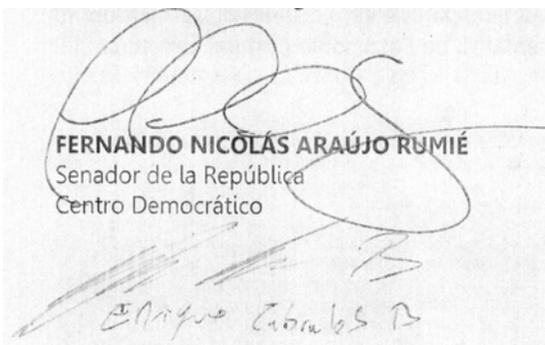
De su lado, el artículo 3° prevé mecanismos de apoyo desde las instancias culturales y educativas a los procesos de formación y circulación del CFIM.

Un aspecto de mínimo rigor y justicia en este Proyecto de ley consiste en reconocer públicamente a la Fundación Salvi, creadora y gestora del CFIM, en su importante tarea social y cultural para el país. (Artículo 4°).

Por último, puesto que este Proyecto busca ante todo fortalecer y aportar al campo de la música y considerando que el instrumento musical es a este sector artístico como el libro lo es a la lectura, se propone que los instrumentos musicales, partes y accesorios queden excluidos de IVA. (Artículo 5°)

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

De los honorables Congresistas,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ  
Senador de la República  
Centro Democrático



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2019  
CÁMARA**

**“Ser formal paga”**

*por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas prácticas para la formalización laboral “Ser formal paga”; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.

**CAPÍTULO I**

**Articulación institucional y simplificación de trámites**

**Artículo 2°. Mesa Intersectorial de Formalización Laboral:** Créese la Mesa intersectorial de Formalización, como un espacio de concertación y articulación que permita promover y proponer recomendaciones sobre políticas, incentivos y simplificación de trámites para el fomento de la formalización laboral; esta Mesa estará coordinada por el Ministerio del trabajo y estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
2. Ministerio de Trabajo
3. Ministerio de salud y Protección Social.
4. Departamento Nacional de Planeación.
5. Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi.
6. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco.
7. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI.
8. Confederación de Cámaras de Comercio ConfeCámaras

9. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
10. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.
11. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, DIAN
12. Superintendencia de Industria y comercio

**Parágrafo 1°.** Los delegados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa y deberán ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.

**Parágrafo 2°.** Una vez se encuentre en funcionamiento y debidamente reglamentada la “Mesa Intersectorial de Formalización Laboral”, el Gobierno nacional deberá articular con los entes territoriales estrategias para desarrollar incentivos para el cumplimiento del objeto de la presente ley.

**Artículo 3°.** *Funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral.* Son funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral:

- A) Proponer el Plan Nacional de Incentivos para la formalización empresarial y laboral.
- B) Establecer su reglamento y funcionamiento.
- C) Emitir recomendaciones sobre políticas y directrices orientadas al fomento de buenas prácticas de formalización laboral a las ideas de negocio, emprendimientos en etapa temprana como a empresas ya constituidas.
- D) Promover una ruta de formalización empresarial y laboral que incentive al emprendedor y al empresario transitar hacia la formalización.
- E) Promover la simplificación e incorporación de nuevos servicios respecto a los trámites del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud en la VUE Ventanilla Única Empresarial especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales.
- F) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con la formalización empresarial y laboral en el orden nacional y en los entes territoriales.
- G) Proponer ajustes para la simplificación y virtualización de los trámites para la afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales así como los trámites de empleados para pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar.
- H) Promover estrategias para la virtualización en un portal web de todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar.
- I) Plantear estrategias de articulación de las plataformas de cada institución referente a los trámites de formalización empresarial y laboral.
- J) Presentar estrategias para orientar al emprendedor y a los empresarios el tránsito a la formalización.
- K) Promover en el orden territorial, formatos estándar para el desarrollo de trámites, requisitos y obligaciones de orden municipal, departamental y nacional, y de orden nacional con el fin de simplificar y alivianar los costos administrativos y pecuniarios, especialmente a cargo de las micro y pequeñas empresas.
- L) Promover jornadas periódicas de atención presencial en zonas rurales y rurales dispersas de la circunscripción, destinadas a facilitar el acceso a la información, a la oferta pública y a la realización de trámites para la formalización laboral y empresarial de los productores y empresarios de estas zonas.

## CAPÍTULO II

### Incentivos para la formalización laboral

**Artículo 4°.** **Incentivo escalonado sobre pago de aportes parafiscales.** Las empresas que realicen la formalización laboral de sus empleados, podrán gozar del incentivo del pago escalonado de los aportes parafiscales por el término de un año, de la siguiente manera:

Por los primeros seis meses, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales así:

Inferior a 10 empleados Microempresa	Pagará el 20% de los aportes parafiscales
Entre 6-50 empleados Pequeña empresa	Pagará el 35% de los aportes parafiscales
51 -200 empleados Mediana empresa	Pagará el 50% de los aportes parafiscales

Durante los 6 meses siguientes al primer beneficio, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales así:

Inferior a 10 empleados Microempresa	Pagará el 35% de los aportes parafiscales
Entre 6-50 empleados Pequeña empresa	Pagará el 50% de los aportes parafiscales
51 -200 empleados Mediana empresa	Pagará el 65% de los aportes parafiscales

**Parágrafo 1°.** Este beneficio solo podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, por cada empleado de la empresa que transite a la formalización laboral.

**Parágrafo 2°.** A partir del mes número 13, los aportes parafiscales de que trata el presente artículo, se realizarán con la tarifa legalmente establecida.

**Parágrafo 3°.** Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.

**Parágrafo 4°.** El Gobierno nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, realizará los ajustes necesarios que permitan realizar los aportes parafiscales como se plantean en este artículo.

**Artículo 5°. Incentivos sobre pago de aportes patronales.** Las empresas que transiten hacia la formalización empresarial y laboral durante los 12 meses que dura el beneficio estipulado en el artículo 4° de esta ley, solo realizarán los aportes respecto a pensión obligatoria y riesgos laborales, el Gobierno nacional mantendrá la afiliación de este personal en el régimen subsidiado de salud.

**Parágrafo 1°.** Este beneficio solo podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, pero que tienen a sus empleados en la informalidad. Para tales efectos se deberán realizar acuerdos de formalización con el Ministerio del Trabajo.

**Parágrafo 2°.** Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.

CAPÍTULO III

Promoción de la Cultura de la formalidad

**Artículo 6°. Sello de buenas prácticas para la formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”.** Créase el Sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”, el cual será otorgado anualmente, a partir de la expedición de la presente ley, a las empresas que se acojan a los beneficios establecidos en los artículos 4° y 5°.

**Parágrafo 1°.** Este sello será otorgado a las empresas que por lo menos durante 6 meses se mantengan en procesos de formalización empresarial y laboral, y sean beneficiarios de los incentivos de que trata la presente ley.

**Parágrafo 2°.** Las Empresas que sean seleccionadas para el sello serán publicadas de manera oficial en la página web de las instituciones adscritas a la Mesa Intersectorial de Formalización Empresarial y laboral, anualmente. El Ministerio del Trabajo reglamentará en los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, los mecanismos para los procesos de selección y entrega del sello “Ser formal paga”.

**Artículo 7°. Estrategia de promoción sensibilización y difusión para crear una cultura de formalización “ser formal paga”.** Con el fin de promover la formalización empresarial y laboral, todas las instituciones adscritas a la mesa intersectorial de formalización empresarial y laboral a las que hace referencia el artículo 2°, deberán desarrollar programas de promoción de la cultura de la formalización “Ser formal paga”, procesos de orientación, formación y consultoría para la formalización.

**Parágrafo.** Esta estrategia debe incentivar a la ciudadanía, empresas e instituciones públicas y privadas a adquirir productos, bienes y servicios de las empresas que se les otorgue el sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “ser formal paga” al que se refiere el artículo 6° de la presente ley.

**Artículo 8°. Difusión de la cultura formalización “ser formal paga”.** La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, deberá conceder espacios en la televisión pública para que se transmitan programas que fomenten la cultura de la formalización empresarial y laboral en el país, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

**Artículo 9°. Facultad reglamentaria.** El Gobierno nacional reglamentará las normas aquí dispuestas en un plazo de seis meses a partir de la expedición de esta ley.

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

De los honorables congresistas,

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

ANA PAOLA AGUDELE  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2019  
“Ser formal paga”

por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

La presente iniciativa nace de la necesidad de reducir la informalidad laboral en el país a partir del fomento de los incentivos para que las empresas que ya están constituidas y tienen avances en formalización empresarial, así como las que están en proceso de consolidación, transiten hacia la formalidad laboral y sean sostenibles en el tiempo.

En este sentido, se busca promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales, a través del sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado “Ser formal paga”.

Objeto del Proyecto

Promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales, a través del sello de buenas prácticas de

formalización laboral y empresarial denominado “Ser formal paga”.

### Estructura del Proyecto

- Creación de la Mesa Técnica Intersectorial de Formalización Laboral, conformada por ministerios y entidades relacionadas con el tema.
- Consolidación de la Ruta de formalización laboral (Unificación de los trámites en Ventanilla Única Empresarial - VUE)
- Acompañamiento a las empresas en el tránsito hacia la formalización para su sostenibilidad en el tiempo.
- Incentivos por formalización en aportes patronales y/o parafiscales dependiendo del número de empleados o tamaño de empresa
- Incentivos en pago de aportes a salud durante el 1er año de acogerse al beneficio: sobre ingresos iguales o superiores al SMMLV se pagará solo pensión. Sobre ingresos inferiores, se pagarán aportes a BEPS, ya establecidos en Piso de Protección Social, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
- Campañas de difusión y sensibilización sobre la importancia de la formalización laboral: “Ser formal paga”
- Cruce de información exógena sobre empresas ya constituidas para formalizar empleados.
- Incentivos adicionales que se puedan derivar de reuniones o mesas de trabajo con las instituciones públicas
- Finalmente, otorgar a las empresas el Sello de buenas prácticas de formalización laboral “Ser formal Paga” a aquellas empresas que transiten hacia la formalización.

### CONCEPTO DE INFORMALIDAD

De acuerdo con la literatura económica, Keith Hart, antropólogo económico, fue el primero en utilizar el concepto de **informalidad**, en un estudio realizado sobre la situación del mercado laboral urbano en África a principios de los años setenta<sup>1</sup>.

En este análisis sobre la informalidad se establece que en los países en desarrollo, en lugar de desempleados abundan los que trabajan pero obteniendo ingresos insuficientes por la baja productividad de sus ocupaciones (Tokman, 2004; p 64-73)<sup>2</sup>. En la misma vía, la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), definió la informalidad como el sector de la economía caracterizado por el autoempleo y que más adelante estableció una asociación con el concepto de pobreza (Tobacia, 2011)<sup>3</sup>

Por su parte, Klein y Tokman destacan que:

“La informalidad es una modalidad urbana caracterizada por:

- 1) La exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que a la economía informal que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización;
- 2) La propiedad familiar de las empresas;
- 3) Lo reducido de la escala de operaciones;
- 4) El empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas;
- 5) La existencia de mercados no regulados y competitivos” (Tokman, 2007; p 23)

Adicional a esto, Tokman refiere que los bajos niveles de productividad y la poca capacidad de acumulación, son también características de la informalidad<sup>4</sup>

El concepto que posteriormente proporcionó la OIT en 1993 con fines estadísticos, se refiere al sector informal en los siguientes términos:

“Conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo, en los casos en que exista, se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. Las actividades realizadas por las unidades de producción del sector informal no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos administrativos”<sup>5</sup>

y la exclusión social, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRE-OIT, 2000. p 65-73

<sup>3</sup> FORMALIZACIÓN LABORAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y CONTRIBUCIÓN A LOS PROCESOS DE COHESIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ LUZ JANNEY TOBACIA FORERO Trabajo de grado para obtener el título de Magíster en Política Social

<sup>4</sup> TOKMAN, Víctor. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. En: Serie Políticas sociales. CEPAL. No. 130. Marzo 2007, p. 23.

<sup>5</sup> OIT: El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.

<sup>1</sup> PORTES, Alejandro y HALLER, William. La Economía Informal. [en línea] CEPAL. División de Desarrollo Social. 2004. 9 p. Disponible en Internet: [URL:http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100\\_lc12218.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lc12218.pdf)

<sup>2</sup> TOKMAN, Víctor E. El sector informal posreforma económica”en AAVV, Informalidad y Exclusión Social, compilado por Carpio, J; Klein, E; Novakovsky, I, Parte I: Panorama regional del fenómeno de la informalidad

## ANTECEDENTES EN COLOMBIA LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL Y LABORAL

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario entender la formalización como un proceso multidimensional, que dentro del ámbito colombiano considera la formalización empresarial, la formalización tributaria y la formalización laboral.

En Colombia, los índices de informalidad son altos. En lo que respecta a la formalización empresarial, y según el módulo de micronegocios de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo de Estadística (DANE), el 73,2 % de las microempresas no contaban con registro mercantil y RUT en 2015.

Referente a la formalización laboral, y de acuerdo con la misma fuente, entre el 2013 y 2015, el 87 % de las unidades productivas en zonas rurales de menos de 10 trabajadores no estaban registradas. Ahora bien, para el primer semestre de 2018, y de acuerdo con la GEIH, los trabajadores informales (tomando como referencia a aquellos que no contribuyen a pensiones), a nivel nacional representan el 63%.

Para el trimestre móvil marzo-mayo 2019 la informalidad total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,9% Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 48,1%.

Para el periodo de análisis, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M. (70,3%), Riohacha (64,1%) y Sincelejo (63,8%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (39,8%), Bogotá D.C. (42,2%) y Medellín A.M. (42,9%)<sup>6</sup>

Ahora bien, en un análisis comparativo con los países emergentes, se evidencia una informalidad por encima del promedio. La complejidad se agudiza al considerar que el salario mínimo colombiano es superior al ingreso promedio de las regiones más pobres, y con una menor productividad (OCDE, 2013)<sup>7</sup>.

Los resultados de formalidad en el país no parecen tener una mejora estructural. De acuerdo con el estudio *'Trabajo formal en Colombia: realidad y retos'* (2018), presentado por Fasecolda, destacó que la tasa de formalidad en el país es un poco más alta: del 42,5%.<sup>8</sup>

De acuerdo con el estudio, el sector constructor cuenta con la tasa más alta del promedio nacional con un 59,2%; seguida por la de la industria, con un 40,8%. No obstante, aunque la rama de la construcción tuvo un mayor crecimiento del empleo formal entre 2009 y 2017 (75% frente al 52% en la industria), en el sector manufacturero hay un mayor nivel de empleados formales (50% adicional) frente a la construcción<sup>9</sup>.

De acuerdo con los hallazgos particulares sobre el diagnóstico de algunas regiones y de grupos poblaciones como los jóvenes, en este informe se evidencia que:

- La región Caribe es la que concentra la mayor cantidad de empleo nacional formales en el país con un 20,4%, seguida por el Eje Cafetero, con 18,5%<sup>10</sup>.
- Bogotá es la región con mayor tasa de formalidad, con 71% en 2017, por encima del total del país que es un 42,5%.
- **A los jóvenes, tradicionalmente afectados por una tasa de desempleo mayor a la del resto de la población económicamente activa**, les está mejorando el panorama en términos de formalidad. "Los grupos entre los 26 a 35 años y 36 a 45 años son los que aportan mayor cantidad de trabajadores formales, y la tasa de formalidad tiende a aumentar con los años, hasta llegar a un máximo en el grupo de edad de 26 a 35 años"<sup>11</sup>
- Bogotá sobrepasa de lejos a todas las demás zonas del país, con la mayor tasa de formalidad: 71% en 2017. Este indicador también aplica para la mujer en la capital del país, puesto que "la tasa de formalidad de las mujeres en Bogotá es del 68,3 por ciento, seguida del Eje Cafetero con un 48,8% en 2017".

Se evidencia la necesidad de trabajar en varios frentes para reducir la informalidad en Colombia, uno de ellos es la reducción de la carga regulatoria para las empresas formales. A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional para facilitar los negocios respecto de la apertura de empresas, declaración y pago de impuestos, y de seguridad social integral incluyendo esquemas de protección en la vejez, aún se evidencian oportunidades de mejora. Esto, especialmente para empresas pequeñas, pues como se evidenció en los antecedentes, la carga sigue siendo muy alta para estas.

### La formalidad empresarial afecta la formalidad laboral.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, alrededor del

<sup>6</sup> DANE Boletín de informalidad y mercado laboral trimestre móvil Marzo - Mayo 2019, recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_mar19\\_may19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_mar19_may19.pdf)

<sup>7</sup> International Economic Forum on Latin America and the Caribbean 2013

<sup>8</sup> 'Trabajo formal en Colombia: realidad y retos' Noviembre (2018), p. 157

<sup>9</sup> 'Trabajo formal en Colombia: realidad y retos' Noviembre (2018), p. 185

<sup>10</sup> 'Trabajo formal en Colombia: realidad y retos' Noviembre (2018), p. 235 regiones

<sup>11</sup> 'Trabajo formal en Colombia: realidad y retos' Noviembre (2018), p. 94-95 edades, género

65% del empleo informal, se encuentra concentrado en “empresas informales” (OIT, 2016).

La contratación formal de trabajadores disminuye su riesgo ante situaciones adversas tales como la pérdida del empleo, accidentes laborales, muerte o invalidez, además de dar una condición estable durante su vejez, aumentando así la calidad de vida de las personas.

El aumento en los niveles de la formalidad empresarial puede traducirse en un círculo virtuoso en la política tributaria al derivar en una mayor y mejor inversión pública. Una mayor formalidad tributaria implica más empresas pagando impuestos y, por lo tanto, mayores recaudos. Esto, a su vez, posibilita la disminución de los impuestos o de sus tasas y reduce los gastos asociados a servicios subsidiados por el aumento de la formalidad laboral.

Esta dinámica amplía el espacio fiscal del Estado para financiar la provisión de más y mejores bienes públicos. Por ejemplo, cuando no se realizan contribuciones a los sistemas de salud y pensión, se generan déficits para su financiamiento lo que incrementa las necesidades fiscales. Al respecto, se estima que el sistema pensional deja de percibir alrededor de 24 billones de pesos al año (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

#### **Costo de ser formal**

- Las empresas para ser formales deben asumir unos costos para poder cumplir con la normativa nacional, mientras que las empresas informales no lo hacen. Esto genera competencia desleal entre empresas formales y las informales.
- Alto número de trámites para ser formal. En Colombia se ha simplificado el proceso para abrir una empresa. La eliminación progresiva de trámites y requerimientos, han reducido el número de obligaciones necesarias para abrir una empresa de 11 (2008) a 8 (2017). Esto, además, ha reducido el tiempo de duración del proceso de apertura de 40 a 11 días (Banco Mundial, 2018).

No obstante, y aunque en Bogotá obtener el registro mercantil toma un solo día, hay ciudades en las que el proceso toma más tiempo; por ejemplo, en Mitú abrir una empresa toma 40 días, en Puerto Carreño 38 y en Mocoa 34 (Banco Mundial, 2017).

- Los costos para abrir empresa en Colombia son altos. El promedio en las 32 capitales departamentales (13,4% del ingreso promedio por habitante para Colombia) es más de cuatro veces el costo promedio en países de la OCDE que corresponde al 3,1%, de acuerdo con el Banco Mundial (2017). Al respecto, el costo del registro mercantil y el impuesto departamental de registro representan el 98% de los costos totales de abrir empresa con alrededor de USD 48.000 en activos.

- Por su parte, también son altos los costos de pasar a los empleados a la formalidad: aportes patronales, parafiscales, reportes de información, entre otros como afiliar a todos los empleados al sistema de seguridad social.

#### **Beneficios de ser formal**

##### **Financiación**

- El acceso al financiamiento se considera fundamental en el proceso de crecimiento y formalización de una empresa. El Gobierno nacional cuenta con distintas entidades para promover el acceso a servicios y productos financieros para las Mipymes y, en algunos casos, apoyar el proceso de formalización de manera directa.
- Entre estas se encuentra Bancóldex, que desde el año 2011 cuenta con una línea especial de crédito de apoyo a la formalización. Esta línea otorga recursos de capital de trabajo y modernización empresarial a sectores económicos que participen en programas de formalización empresarial, liderados por las cámaras de comercio y gremios empresariales del país.
- El Fondo Nacional de Garantías (FNG) busca facilitar el acceso al crédito para las Mipymes mediante el otorgamiento de garantías. Dentro del portafolio del FNG existen productos que apoyan la creación de nuevas empresas y unidades productivas empresariales, así como productos enfocados en apoyar a las microempresas del país (FNG, 2017).
- Comisión Intersectorial y Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016), en cuyo marco se han realizado avances regulatorios concretos con el fin de disponer de distintos mecanismos de financiamiento, tales como, la financiación colaborativa (usualmente conocida como crowdfunding, Decreto 1357 de 2018, Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, que ha desarrollado diferentes iniciativas de asistencia técnica y estrategias para acompañar a las entidades financieras con orientación al microcrédito.

##### **Contratación estatal**

El Congreso de la República y el Gobierno nacional han expedido normas para acercar las pymes a las oportunidades que ofrece la contratación estatal (Colombia Compra Eficiente; DNP, 2014). La Ley 1450 de 2011 posibilita la apertura de convocatorias con trato preferencial a las Mipymes o de convocatorias cerradas a este tipo de empresas. Esto fue reglamentado por los Decretos 734 de 201238 y 1510 de 201339 (compilado por el Decreto 1082 de 201540).

También la Ley 1150 de 2007 establece un conjunto de casos en los cuales no es necesaria la inscripción de proponentes en el Registro Único de Proponentes (RUP), reduciendo así los costos de participación de Mipymes en procesos de contratación directa y de mínima cuantía.

### Encadenamientos productivos

Entre otras cosas, la generación de encadenamientos promueve el mejoramiento de la productividad, en la medida que incentiva a las empresas a modernizarse o mejorar procesos o productos. Esto a su vez permite que las empresas proveedoras tengan mayores grados de formalidad al cumplir los requisitos exigidos por las empresas ancla, con el fin de cerrar negocios y, en consecuencia, generar ingresos que le ayudan a su permanencia en el mercado.

### Justificación del Proyecto es necesario que el país avance en formalización

La mayoría de las empresas activas en Colombia son micro y pequeñas empresas (Confecámaras, 2017). Como se evidencia en la Tabla 1, un total de 1.154.113 empresas están registradas como personas naturales (72% del total) y 447.992 como jurídicas (28%). La mayoría de las empresas registradas se dedican a la prestación de servicios (47%) y al comercio (41%).

**Fuente:** Documento Conpes. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Política de Formalización Empresarial 3956 2019. Pág. 30.

Como se evidencia en la Tabla 1, las microempresas en el país son las que mayor participación tienen con un 96,5%, la pequeña empresa tiene el 2,7% de participación, la mediana empresa solo tiene una participación de 0,6% y la grande empresa 0,2%. Esto demuestra que del 1.602.105 de empresas aproximadamente 1.546.644.

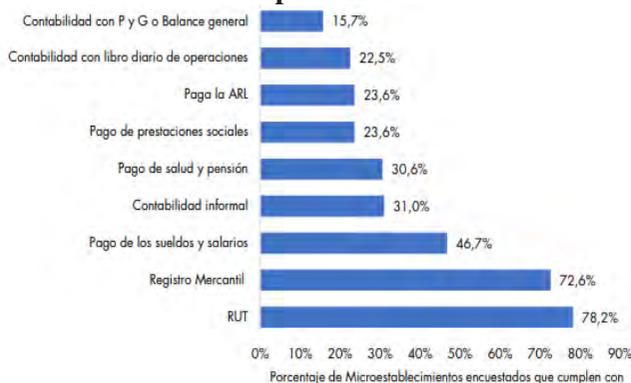
**Tabla 1. Empresas registradas por tamaño y naturaleza<sup>(a)</sup>**

Tamaño <sup>(b)</sup>	Naturales		Jurídicas		Total	
	Número	Participación	Número	Participación	Número	Participación
Micro	1.141.091	98,8 %	405.553	90,5 %	1.546.644	96,5 %
Pequeña	11.434	1,0 %	31.192	7,0 %	42.626	2,7 %
Mediana	1.473	0,1 %	8.212	1,8 %	9.685	0,6 %
Grande	115	0,0 %	3.035	0,7 %	3.150	0,2 %
Total	1.154.113	100,0 %	447.992	100 %	1.602.105	100,0 %

Fuente: Registro Único Empresarial y Social.

Nota: <sup>(a)</sup> Con corte a agosto de 2017. <sup>(b)</sup> Tamaños empresariales según la Ley 590 del 2000.

### Gráfico 1: El proceso hacia la formalidad empresarial



**Fuente:** Documento Conpes. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Política de Formalización Empresarial 3956 2019. Pág. 32.

**Nota:** Incluye las preguntas: ¿Este establecimiento tiene Registro Único Tributario (RUT)? ¿Este establecimiento tiene registro mercantil? ¿Cómo se lleva la contabilidad en este establecimiento? Y variables sobre sueldos y salarios y prestaciones sociales.

Respecto a la informalidad, de entrada, según el módulo de micronegocios de la GEIH del DANE, el 73,2% de las microempresas, en 2015 no estaban registradas en las cámaras de comercio (registro mercantil) o en la DIAN (RUT).

Según la Encuesta Nacional de Microestablecimientos y la Gran Encuesta a las Microempresas (ANIF, 2018) evidencian que las principales causas de informalidad empresarial en el país son el alto número de trámites y requisitos que se exigen para ser formal, el desconocimiento de los procedimientos a realizar y los altos costos que implica la formalización empresarial, tanto directos como derivados (DANE, 2016). Colombia está actualmente en el puesto 123 de 137 en el indicador de Carga de la Regulación Gubernamental del reporte de competitividad del Foro Económico Mundial para 2017 (Foro Económico Mundial, 2017).

### Referentes internacionales

#### Estrategias para la formalización laboral en Argentina

Es interesante analizar algunas experiencias de formalización en países emergentes con economías medianamente similares, tomando como base insumos para la construcción de políticas aplicadas a nuestra realidad con los ajustes necesarios.

Durante el período 2003-2012, el fenómeno de la informalidad ha sido abordado en Argentina desde las políticas públicas con un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto sociolaboral como económica, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal.

Más allá del éxito relativo del proceso abierto en 2003, la persistencia de una elevada tasa de informalidad laboral, concentrada en gran medida en lo que podría considerarse como un “núcleo duro”, y el menor dinamismo de la actividad económica desde 2009 son dos circunstancias que obligan a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización.

La experiencia de Argentina en los últimos años deja en evidencia que reducciones importantes de la informalidad requieren de una estrategia integral. Esas estrategias deben incluir desde el contexto macroeconómico hasta acciones específicas, como fueron el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, la promoción y apoyo a actividades económicas que generan empleo decente y los programas de sostenimiento del empleo durante la crisis, que han permitido prevenir transiciones no solo hacia el desempleo, sino principalmente a la informalidad.

- **Marco legal y constitucional**

El trabajo es un derecho y un deber de las personas, protegido constitucionalmente y que

es obligación del Estado garantizar su acceso en condiciones dignas y justas;

El artículo 48 de la Constitución Política señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que se les debe garantizar a todos los habitantes como un derecho irrenunciable y que el Estado debe ampliar progresivamente su cobertura;

El artículo 53 de la Constitución Política establece entre los principios mínimos fundamentales del trabajo, la garantía a la seguridad social, la igualdad de oportunidades para los trabajadores y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;

Que el presente decreto aplica el principio de la interpretación conforme e instrumentaliza la ampliación progresiva de la cobertura en el Sistema de Seguridad Social, mandato constitucional contenido en el artículo 48;

El numeral 4 del artículo 7° de la Ley 21 de 1982 establece que todos los empleadores en Colombia “*que ocupen uno o más trabajadores permanentes*” están obligados a pagar el subsidio familiar, lo que se materializa a través de la afiliación de los mismos al Sistema de Compensación Familiar, mediante su vinculación a una Caja de Compensación Familiar;

Ley 789 de 2002 define el Sistema de Protección Social como un conjunto de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida y obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo, contemplando la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, como elemento necesario de la formalización laboral;

Ley 1429 de 2010 fijó los parámetros para la formalización y la generación de empleo, definiendo como informalidad por subsistencia “*aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital*”;

Ley 1450 de 2011 dispuso como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza y prescribe entre los mecanismos para su ejecución, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral;

Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, indicó en su artículo 2° que son afiliados a dicho sistema todos los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros,

vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos.

Que los literales b) y c) del artículo 29 de la Ley 1636 de 2013, indican que se entienden como servicios de gestión y colocación de empleo a cargo de los prestadores del Servicio Público de Empleo, “*otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Ministerio del Trabajo, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas*” y “*servicios que, asociados a los de vinculación de la oferta y demanda de empleo, tengan por finalidad mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes*”;

Ley 1636 de 2013, se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual está integrado, entre otros componentes, por el Servicio Público de Empleo;

Que el artículo 17 del Decreto número 2616 de 2013, establece que el Ministerio del Trabajo, en coordinación con las correspondientes entidades del Gobierno, adoptará medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial, productivo y libremente elegido, que responda igualmente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores.

Conpes 3484 *Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado*. Uno de sus objetivos fue el de mejorar la productividad y competitividad de las Mipymes, su generación de ingresos y empleo de calidad y su acceso a mercados nacionales e internacionales.

Para esto se analizó que la formalización debe ser el resultado de un proceso de fortalecimiento de su capacidad productiva, complementado por acciones para la reducción y simplificación de trámites y requisitos, y la provisión de información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

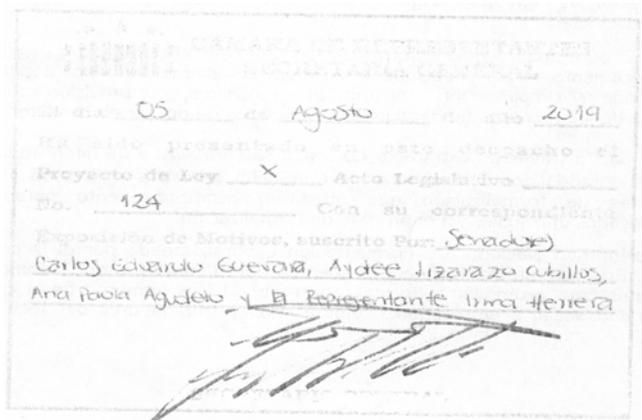
En el país a través de estrategia *Colombia se Formaliza* y de diferentes programas implementados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante las brigadas de formalización que prestaron acompañamiento personalizado a empresarios informales en el proceso de formalización.

También, Red Nacional de Formalización Laboral, creada por el Decreto 567 de 2014. Esta red interinstitucional es liderada por el Ministerio del Trabajo y coordina acciones para promover la formalización laboral y el aumento de la cobertura en seguridad social a empleadores, empresarios y trabajadores del sector urbano y rural.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso

de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el Proyecto de ley.

De los honorables congresistas,



\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 CÁMARA DE 2019

por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

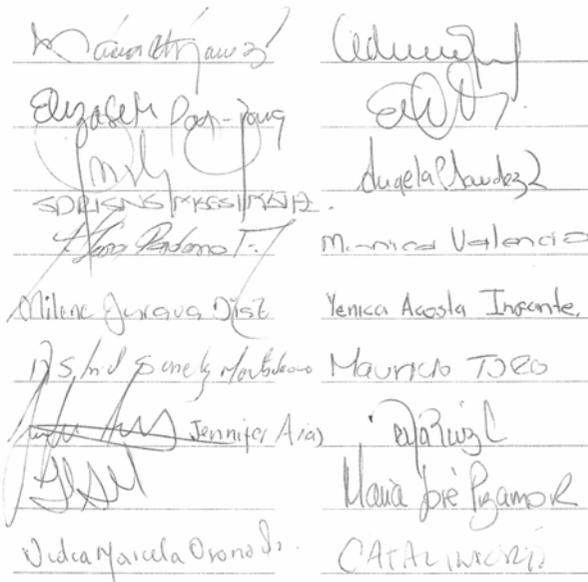
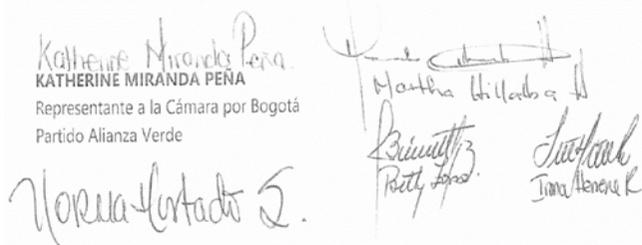
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, adicionado por el artículo 1 de la Ley 1154 de 2007, el cual quedará así:

“Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de edad, la acción penal será imprescriptible”.

Artículo 2. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2019 CÁMARA

por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones.

1. GENERALIDADES

El presente Proyecto de ley “Por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000” es una propuesta para materializar la protección del interés superior del niño y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual cuando fueren menores de edad.

2. JUSTIFICACIÓN

Los niños, las niñas y los adolescentes son sujetos de derecho con un rasgo constitucional muy importante reflejado en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia; se les debe proteger, sobretodo, del derecho fundamental en la protección de cualquiera forma de violencia (Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49).

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia sexual tiene un impacto en la salud física y mental<sup>1</sup>. La literatura especializada, consensuadamente, concluye que la mayoría de las personas que experimentan abuso sexual en la infancia lo pueden exteriorizar hasta la edad adulta (McElvaney, 2015)<sup>2</sup>.

Se concluye que existen variables que identifican que se conozca la verdad en el abuso sexual en menores como son: “La edad de aparición del abuso, la existencia de penetración, el miedo por la propia vida en el momento del abuso, la existencia de lesiones físicas, la estructura familiar y la diferencia de edad entre la víctima y el agresor están relacionados con que la víctima entregue su versión de lo sucedido y lo exteriorice” (Kogan 2004)<sup>3</sup>.

Con la Encuesta Nacional de Adolescentes en los Estados Unidos, donde se realizó un estudio representativo a nivel nacional, los resultados mostraron que las personas que vivieron un abuso sexual denunciaron de manera inmediata (dentro del primer mes) en un 43%, con una divulgación tardía el 31% y el 26% nunca lo divulgaron antes de realizar la encuesta.

La investigación ha encontrado que los retrasos en la divulgación en los abusos sexuales se dan porque las personas son maltratadas dentro de la familia (Sjoberg y Lindblad, 2002; Goodman-Brown et al., 2003; Kogan, 2004; Hershkowitz et al., 2005). Y concluyen que los niños que divulgan más rápidamente pueden estar sobrerrepresentados en muestras legales (McElvaney, 2015).

En Suecia, Priebe y Svedin (2008) realizaron una encuesta nacional de 4.339 adolescentes, de los cuales 1.962 reportaron alguna forma de abuso sexual (65% de las niñas y 23% de niños). De aquellos que habían revelado y respondido preguntas sobre divulgación (n = 1493), el 59,5 por ciento no había dicho a nadie de su experiencia previa a la encuesta. De los que divulgaron, el 80.5 por ciento mencionó a un “amigo de mi edad” como la **única** persona a la que le habían contado. En este estudio, solo el 6,8% había informado de sus experiencias a las autoridades sociales (McElvaney, 2015).

En Colombia se conoce que existieron, desde 2015 hasta 2018, 67.092 casos de violencia sexual en niños, niñas y adolescentes. El 49% ocurren en menores de 10 a 14 años, el 22% entre los 5 a los 9 años, el 14% en dos rangos de edad entre los 0 a 4 años y de 15 a 18 años. El 86% de los eventos se realizaron en niñas y el 14% para hombres con un total de 57.794 y 9.298 respectivamente.

Sin embargo, en Colombia, como en muchos países, el abuso sexual no es fácil de exteriorizar ni denunciar, por temas culturales y por incapacidad de las víctimas de reconocer hechos tan aterradores pero la situación es tan complicada que UNICEF estima que “alrededor de 120 millones de niñas menores de 20 años en todo el mundo (alrededor de 1 de cada 10) han experimentado relaciones sexuales por la fuerza u otros actos sexuales forzados”<sup>4</sup>. En otros países como España, según la fundación Save The Children, el 70% de los abusos sexuales no tuvieron audiencia oral, es decir que las víctimas no tuvieron justicia en sus casos<sup>5</sup>.

Informe Cumplimiento Ley 1146 de 2007 - ICBF 2016

Tabla. Número y porcentaje de casos de violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.

Edad por Quinquenio	2015	2016	2017	2018	2015-2018	2015-2018	Porcentajes 2015-2018	Porcentajes 2015-2018
	Total	Total	Total	Total	Total hombres y mujeres	Porcentaje	Hombres	Mujeres
Menor de un Año		109	125	147	381	1%	14%	86%
0 a 4 años (2015) y 1 a 4 años (2016, 2017 y 2018)	955	2.270	2.669	3.353	9247	14%	23%	77%
5 a 9 años	1.502	3.579	4.297	5.662	15040	22%	25%	75%
10 a 14 años	3.566	8.479	9.655	11.166	32866	49%	8%	92%
15 a 18 años	1.132	2.477	2.642	3.307	9558	14%	8%	92%
<b>Total</b>	<b>7.155</b>	<b>16.914</b>	<b>19.388</b>	<b>23.635</b>	<b>67.092</b>	<b>100%</b>	<b>14%</b>	<b>86%</b>

Fuente: Sistema de Vigilancia en Salud Pública de las violencias de género – SIVILA – Instituto Nacional de Salud datos preliminares del año 2015, 2016, 2017 y 2018.

<sup>1</sup> Disponible en: [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/global\\_campaign/en/chap6.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/chap6.pdf)  
<sup>2</sup> Disponible en: <https://arrow.dit.ie/aaschsslcon/2/>  
<sup>3</sup> Kogan SM. 2004. Disclosing unwanted sexual experiences: Results from a national sample of adolescent women. Child Abuse & Neglect 28: 147–165.  
<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/violencia-contra-los-ninos-nuevo-informe-ocultos-plena-luz>  
<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20181004/rompo-silencio-grito-victimas-abuso-sexual-infancia/1812245.shtml>

Con base en el gran número de casos en donde niños, niñas y adolescentes que son víctimas de casos de violencia sexual en Colombia, para este Proyecto de ley es necesario avanzar en la imprescriptibilidad de la acción penal para el juzgamiento de estos delitos.

Actualmente, los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores prescriben 20 años después de que las víctimas hayan alcanzado la mayoría de edad, sin embargo, como se mencionó anteriormente es amplia la literatura científica y estadística que indica que la ocurrencia de estos delitos es denunciada muchos años después de haber ocurrido e incluso, en muchos casos nunca es denunciada.

En la Ley 599 de 2000-Código Penal, la prescripción implica que el transcurso del tiempo sin que se active el aparato jurisdiccional para enjuiciar un delito extingue el derecho de acción con una consecuencia jurídica que da lugar a la imposibilidad de investigación, imputación, juzgamiento y sanción de tipo penal, dicho de otro modo, a la impunidad.

En conclusión, dada la gravedad de los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de edad, es necesario dar un tratamiento diferencial en relación con los otros tipos penales que contiene nuestro Código, teniendo como referencia las experiencias chilenas y peruanas en donde, atendiendo el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos sobre los demás, esos delitos tienen el carácter de imprescriptibles.

### 3. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

#### 3.1. Chile

En abril del 2019 el Congreso chileno aprobó por unanimidad un Proyecto de ley conocido como de “Derecho al tiempo” para declarar imprescriptibles los delitos sexuales contra menores de edad, para que el victimario siempre pueda ser procesado.

En julio del mismo año el Gobierno de Chile promulgó la ley que adicionó el artículo 94 bis al Código Penal<sup>6</sup> chileno, que reza:

*“No prescribirá la acción penal respecto de los crímenes y simples delitos descritos y sancionados en los artículos 141, inciso final, y 142, inciso final, ambos en relación con la violación; los artículos 150 B y 150 E, ambos en relación con los artículos 361, 362 y 365 bis; los artículos 361, 362, 363, 365 bis, 366, 366 bis, 366 quáter, 366 quinquies, 367, 367 ter; el artículo 411 quáter en relación con la explotación sexual; y el artículo 433, N° 1, en relación con la violación, cuando al momento de la perpetración del hecho la víctima fuere menor de edad”.*

En este sentido, los delitos que fueron declarados como imprescriptibles por el Congreso chileno son los de violación, estupro, abuso sexual, exposición a actos de significancia sexual, producción de material pornográfico y favorecimiento de la prostitución,

cuando sean cometidos en contra de víctimas menores de 18 años.

#### 3.2. Perú

Con la entrada en vigor de la Ley 30838 del 4 agosto de 2018, se adicionó el artículo 88-A al Código Penal peruano<sup>7</sup>, estipulando que la pena y la acción penal son imprescriptibles en los delitos previstos en los artículos 153, 153-A, 153-B y 153-C y en los capítulos IX, X y XI del Título IV del Libro Segundo del Código Penal.

De esta forma, los peruanos garantizaron que tanto la pena como la acción penal no prescribiesen cuando se trate de los delitos de trata de persona; explotación sexual; la esclavitud y otras formas de explotación; la violación sexual; la violación en persona en estado de inconsciencia o en la imposibilidad de resistir; la violación de persona en incapacidad de dar su libre consentimiento; la violación sexual de menor de edad; la violación sexual de persona bajo autoridad o vigilancia; la violación sexual mediante engaño; los tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos sin consentimiento; actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores; favorecimiento a la prostitución; el rufianismo; el proxenetismo; la explotación sexual comercial infantil y adolescente en ámbito del turismo; la publicación en los medios de comunicación sobre delitos de libertad sexual a menores; las exhibiciones y publicaciones obscenas; la pornografía infantil, las proposiciones a niños, niñas y adolescentes con fines sexuales; y todas las formas agravadas de estos delitos.

#### 3.3. España

En España, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39 del 1° de octubre de 2015 sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el artículo 26 de la ley 50 del 27 de noviembre de 1997, se realizó consulta pública previa del 2 al 17 de septiembre a través del portal web del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social para recibir aportes de la sociedad civil en relación sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral Frente a la Violencia Contra la Infancia.

En esa consulta pública previa se recibieron propuestas en el sentido de modificar la normativa que permite que los delitos de abuso sexual prescriban o una revisión del Código Penal en lo relativo a los delitos contra la indemnidad infantil, eliminación de la prescripción de los delitos sexuales contra niños y niñas, reconfiguración de los límites entre los distintos delitos sexuales especialmente entre abuso sexual y agresión sexual<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/\\$FILE/COD-PENAL\\_actualizado\\_16-09-2018.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf)

<sup>8</sup> Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Ministerio de Justicia. Ministerio del Interior. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia Frente a la Violencia. España. 8 de enero

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>

El Anteproyecto contempla que el plazo de prescripción de los delitos sexuales contra menores que es de 10 a 20 años dependiendo de la gravedad del delito, comenzará a correr cuando la víctima cumpla 30 años, y no 18, como sucede con la ley penal vigente, sin embargo, las organizaciones de infancia y las víctimas de delitos sexuales solicitan que el tiempo comience a correr desde los 50 años e incluso siguen insistiendo con que estos delitos sean imprescriptibles, por lo que el Gobierno en una visita al Vaticano en octubre de 2018 aseguró que estaban trabajando para alcanzar la imprescriptibilidad de estos delitos equiparándolos con el terrorismo, genocidio y de lesa humanidad<sup>9</sup>.

### 3.4. Uruguay

La legislación uruguaya en la materia es similar a la argentina, en ese sentido, de acuerdo con el artículo 119 del Código Penal<sup>10</sup> uruguayo, la prescripción de la acción penal derivada de los delitos previstos en los artículos 272, 272 bis, 272 ter, 273, 273 bis y 274, y en la Ley N° 17.815, de 6 de septiembre de 2004, en los cuales la víctima haya sido un niño, niña o adolescente, se suspende hasta que habiendo cumplido la mayoría de edad formule por sí mismo la denuncia o ratifique la formulada por sus representantes legales durante su minoría de edad.

Posteriormente, el artículo 84 de la Ley 19.580 del 22 de diciembre de 2017 agregó un inciso al artículo 119 del Código Penal puntualizando que, si como consecuencia de cualquiera de los delitos indicados hubiere ocurrido la muerte de la persona menor de edad, comenzará a correr desde el día en que esta hubiere alcanzado la mayoría de edad.

Los delitos para los que la computación del término de prescripción opera de esta manera son los de violencia carnal, corrupción de menores, ultraje público al pudor, abuso sexual, abuso sexual, especialmente, agravado, atentado violento al pudor, abuso sexual sin contacto corporal y corrupción de menores.

### 3.5. Costa Rica

Si bien, en Costa Rica no se ha declarado la imprescriptibilidad para los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, mediante la Ley 9057 del 23 de julio de 2012 “*Reforma de varias leyes sobre la Prescripción de Daños causados a Personas Menores de Edad*” se modificó el artículo 31 del Código Procesal Penal determinando que la prescripción empezará a correr a partir de que la víctima haya cumplido la mayoría de edad<sup>11</sup>.

## 4. CONSTITUCIONALIDAD

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, dispone en su artículo 3-1 que “*en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*”; y en el artículo 3-2, establece que “*los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas*”.

En su artículo 19 dice que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

La protección de los niños contra todas las formas de explotación y abuso sexual es un derecho humano contenido en esta Convención y los Estados Partes están en la obligación de tomar todas las medidas de carácter nacional necesarias para impedir que tal garantía no se materialice.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en su artículo 24-1 que “*todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*”, en el mismo sentido que el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual “*todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado*”, y que el artículo 10-3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ordena: “*se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición*”.

También el Principio 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño dispone que los niños gozarán de especial protección, y serán provistos de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y sana, y en condiciones de libertad y dignidad; para ello, precisa la Declaración, las autoridades tomarán en cuenta al momento de adoptar las medidas

de 2019. Disponible en: [https://www.msccs.gob.es/normativa/audiencia/docs/LO\\_proteccion\\_integral\\_violencia\\_menores.pdf](https://www.msccs.gob.es/normativa/audiencia/docs/LO_proteccion_integral_violencia_menores.pdf)

<sup>9</sup> Disponible en: [https://elpais.com/sociedad/2018/10/29/actualidad/1540816288\\_142038.html](https://elpais.com/sociedad/2018/10/29/actualidad/1540816288_142038.html)

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1933>

<sup>11</sup> Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41297&nValor3=107536&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41297&nValor3=107536&strTipM=TC)

pertinentes, el interés superior de los niños como su principal criterio de orientación. Igualmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25-2, establece que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales”, y que “todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

En el ámbito regional, la Corte Interamericana ha sido protagonista en el análisis de la protección de los derechos de los niños a través de sus sentencias y en especial, la Opinión consultiva No. OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002<sup>12</sup>, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico estos tratados hacen parte del Bloque de Constitucionalidad de acuerdo con el artículo 93 de nuestra Constitución Política de 1991, que, a su vez en su artículo 44 determina que:

**“Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.*

Como vemos, los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección en el ámbito internacional y nacional debido a la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral.

Sobre esto, la Corte Constitucional<sup>13</sup> ha dicho:

*“El artículo 44 de la Constitución Política es inequívoco al establecer que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, como consecuencia del especial grado de protección que aquellos requieren, dadas sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión, y la especial atención con que se debe salvaguardar su proceso de desarrollo y formación. Una de*

*las principales manifestaciones de este precepto constitucional, que se enmarca en el contexto del Estado Social de Derecho y del deber general de solidaridad, es el principio de preservación del interés superior del menor, que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional y consagrada en los artículos 20 y 22 del Código del Menor. Dicho principio refleja una norma ampliamente aceptada por el derecho internacional, consistente en que al menor se le debe otorgar un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, de forma tal que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de la sociedad.*

*¿Qué significa que los niños sean titulares de derechos prevalecientes e intereses superiores? La respuesta únicamente se puede dar desde las circunstancias de cada caso y de cada niño en particular (...)*

*Esta regla no excluye, sin embargo, la existencia de parámetros generales que pueden tomarse en cuenta como criterios orientadores del análisis de casos individuales. En efecto, existen ciertos lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar de los niños, tanto a nivel general (en la Constitución, la ley y los tratados e instrumentos internacionales que regulan la situación de los menores de edad) como derivados de la resolución de casos particulares (es decir, de la jurisprudencia nacional e internacional aplicable), que sirven para guiar el estudio del interés superior de menores, en atención a las circunstancias de cada caso”.*

En este marco dado por los instrumentos internacionales y la Constitución, el Código de la infancia y la adolescencia señala:

**“Artículo 8°.** *Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes.* Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

**Artículo 9°.** *Prevalencia de los derechos.* En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

*En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.*

Queda claro entonces, que el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar la protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y que el legislador no se encuentra limitado constitucionalmente a la hora de declarar una infracción penal como imprescriptible debido a que no se trata de una garantía expresa en el

<sup>12</sup> Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1687.pdf>

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-260 del 29 de marzo de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

ordenamiento, de hecho la Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal determina en su artículo 83 que la acción penal será imprescriptible en los casos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Por lo que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 44 de nuestra Carta Política y lo consagrado en los instrumentos internacionales sobre los Derechos del Niño, el legislador colombiano se encuentra habilitado para que dándole un tratamiento diferente al tema que nos ocupa y en el ejercicio del principio de configuración legislativa, consagre que la acción penal no prescribirá en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 del Código Penal.

Cordialmente,

Katherine Miranda Peña  
KATHERINE MIRANDA PEÑA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde

Martha Villalba  
Beatriz Zorro  
Irma Herrera

Norma Hurtado S.

Monica Valencia	Milene Garcia Diaz
Yenica Acosta Infante	Ashli Sorely Mordano
	Mauricio Toro
	Jennifer Ariza
	Maria Jose Pizarro R.
Diana Pachon Orozco	CAROLINA OROZCO
	Sara Piedrahita Lopez


CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 06 de Agosto del año 2019

En el día presentado en este despacho el Proyecto de Ley: X Acto Legislativo No. 125 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por: HR Katherine Miranda, HR Norma Hurtado, HR Martha Villalba, HR Beatriz Zorro, HR Irma Herrera y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 740- Lunes, 12 de agosto de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 122 de 2019 Cámara, por medio del cual se promueve la Seguridad Jurídica Tributaria y se dictan otras disposiciones....	Págs. 1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 121 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 65 de 1993, "por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".....	6
Proyecto de ley número 123 de 2019 Cámara, "por la cual se reconoce como Patrimonio Cultural de la Nación el Cartagena Festival Internacional de Música".....	18
Proyecto de ley número 124 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.....	22
Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones.....	30