



# 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° 758

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 156 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es renovar la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia, creada mediante la Ley 1178 de 2007.

En concordancia con lo anterior, autorícese a la Asamblea Departamental del Meta para que ordene la emisión de la estampilla en los términos de la Ley 1178 de 2007.

Artículo 2°. *Cuantía de la emisión.* La estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende conforme a lo contemplado en el artículo 1° de la presente ley, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) adicionales a los inicialmente recaudados en virtud del artículo 2° de la Ley 1178 de 2007.

El presente valor se establece a precios constantes al momento de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia una vez se complete el recaudo del monto contemplado en el artículo 2° de la Ley 1178 de 2007.

  
**Maritza Martínez Aristizábal**  
Senadora de la República.

### PROYECTO DE LEY NUMERO 156 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. Justificación del proyecto

##### Historia de la Universidad de los Llanos

La Universidad de los Llanos (Unillanos), fundada en 1974, reconocida como Institución de Educación Superior (IES) de carácter público estatal del orden nacional, cuenta con cinco facultades: Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, Ciencias Básicas e Ingeniería, Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación, Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Ciencias de la Salud.

La infraestructura física de la Unillanos se compone de las siguientes sedes y centros de apoyo:

- **Sede Barcelona:** Sede principal ubicada en la vereda Barcelona kilómetro 12 vía a Puerto López.
- **Sede San Antonio:** Villavicencio, vía al Hospital Departamental de Villavicencio.
- **Sede el Emporio:** Villavicencio, vía a la glorieta de la grama.
- **Ceres:** Los Centros Regionales de Educación Superior se encuentran distribuidos en varias zonas de la geografía nacional.
- **Infraestructura complementaria:** Granjas destinadas a campos de prácticas y explotación agropecuaria en los municipios de Villavicencio, Puerto Gaitán, Granada y Villanueva (Casanare).

## II. Transferencias del Gobierno nacional central

Con base en la información del Ministerio de Educación en cuanto a las transferencias de la Nación a las diversas universidades del país entre 2011 y 2017 -último año disponible-, se encuentran grandes brechas en las asignaciones entre entidades de educación.

Comparando las universidades del Valle, Industrial de Santander, de Cundinamarca y Unillanos, se registra una amplia diferenciación entre los márgenes que se giraron a las dos primeras IES frente a las dos últimas.

En ese sentido, durante 2011-2017, la Universidad del Valle y la Universidad Industrial de

Santander se beneficiaron con un monto equivalente al 7.08% y 3.78% del total de las transferencias de la Nación para todas las universidades públicas del país, montos que en valores absolutos equivalen a \$1.3 billones y \$730 mil millones, respectivamente. (Tabla 1).

Por su parte, universidades como la Unillanos -en ese mismo periodo- percibió apenas el 1.22%, es decir, \$236 mil millones, lo cual no se compadece de los problemas económicos que atraviesan este tipo de universidades regionales para mantener la capacidad e infraestructura que requieren la atención de su creciente población estudiantil.

**Tabla 1. Transferencias Gobierno nacional central a universidades**

Año	Total nacional	Cundinamarca	UIS	Valle	Unillanos
2011	2.246.557.580.703	9.041.573.114	87.250.349.709	164.156.758.214	<b>21.841.308.207</b>
2012	2.497.681.644.523	12.651.323.649	93.600.491.110	174.881.221.406	<b>23.994.119.381</b>
2013	2.633.464.887.257	15.331.059.537	98.599.877.950	184.761.975.355	<b>30.728.224.283</b>
2014	2.681.428.253.832	15.740.641.590	101.941.762.167	190.648.918.307	<b>34.767.854.011</b>
2015	2.858.853.526.219	16.464.114.528	106.875.441.618	199.701.574.550	<b>42.415.539.351</b>
2016	3.051.219.189.280	17.527.577.302	114.928.189.937	214.757.244.844	<b>40.880.060.755</b>
2017	3.356.614.692.931	18.682.248.018	126.927.765.955	238.677.245.882	<b>41.815.793.484</b>
<b>Total</b>	<b>19.325.819.774.745</b>	<b>105.438.537.738</b>	<b>730.123.878.446</b>	<b>1.367.584.938.558</b>	<b>236.442.899.472</b>

Fuente: Elaboración propia, con información de la página web del Ministerio de Educación Nacional y estadísticas remitidas por la Oficina de Planeación, División Financiera, Tesorería Unillanos y Tesorería Meta.

## III. Recaudo Estampilla Universidad de los Llanos, 32 años construyendo Orinoquia

Bajo la dinámica referida previamente, los recursos derivados de la estampilla adquieren una especial relevancia si se tiene en cuenta que entre el 2009 y 2018 (agosto) se ha recaudado la suma de \$86 mil millones, los cuales al ser deflactados con los factores de inflación del DANE, según reportó la institución de educación superior, en respuesta a derecho de petición formulado, se ajustan a \$61 mil millones recolectados a favor de la IES (Tabla 2).

**Tabla 2. Estampilla Universidad de los Llanos. Dinámica del recaudo**

Ingresos por estampilla		
Año	Recaudo anual	
	Precios corrientes (\$)	Precios constantes (\$)
2009	280.200.980	241.402.002
2010	1.504.615.564	1.256.444.579
2011	5.166.625.386	4.159.301.305
2012	11.282.562.654	8.866.487.231
2013	10.698.538.931	8.247.525.769
2014	9.273.282.656	6.896.385.069
2015	11.495.311.176	8.006.809.478
2016	17.057.308.148	11.234.891.478
2017	12.623.304.344	7.987.712.611
2018	7.182.621.259	4.408.325.754
Total	86.564.371.099	61.305.285.276
<b>Saldo por recaudar</b>		<b>38.694.714.724</b>

Fuente: Elaboración propia, con información de Oficina de Planeación, División Financiera, Tesorería Unillanos y Tesorería Meta.

De esta forma se encuentra que a la luz de lo dispuesto por la Ley 1178 de 2007, en lo concerniente al monto total autorizado (\$100 mil millones en precios constantes de 2006), aún queda un remanente de \$38 mil millones por recaudar, lo cual se traduce en un horizonte de vigencia de ese volumen de ingresos por estampilla de aproximadamente 3 años -según cálculos de la Universidad-, que, a su vez, dependen de factores como el mismo nivel de precios y la dinámica económica del departamento que impulsa el mayor o menor grado de actos económicos sujetos de la estampilla.

## IV. Relevancia de la estampilla en las finanzas universitarias

En ese orden de ideas, se debe tener presente que entre 2007 y 2018 la Unillanos ha percibido ingresos totales (propios y del orden nacional) por un monto de \$714 mil millones, donde el aporte del recaudo de la estampilla de \$86 mil millones (precios corrientes) equivalen al 12.12% y si ese mismo rubro de estampilla se compara con los \$349 mil millones que ha girado el Gobierno central, la contribución de la estampilla sube al 24,74%.

En la Tabla 3 se encuentra con mayor detalle el aporte en términos porcentuales del recaudo de la estampilla sobre los ingresos totales de la universidad y los aportes de la nación, donde se pone de manifiesto la indudable relevancia de estos recursos para la IES que le permitan garantizar su funcionamiento y cobertura en materia educativa.

**Tabla 3. Recaudo estampilla. Contribución sobre ingresos**

<b>Recaudo estampilla. Contribución (%)</b>		
	<b>Ingresos totales</b>	<b>Aportes de la Nación</b>
2007	-	-
2008	-	-
2009	0,74	1,34
2010	4,00	6,79
2011	11,94	22,46
2012	19,97	44,37
2013	15,11	34,91
2014	13,02	26,71
2015	13,92	28,16
2016	21,00	45,96
2017	13,85	29,09
2018	9,69	21,28
<b>Promedio total</b>	<b>10.27</b>	<b>21.76</b>

Fuente: Elaboración propia, con información de Oficina de Planeación, División Financiera, Tesorería Unillanos y Tesorería Meta.

#### **Impacto en la comunidad estudiantil unillanista**

Con base en lo anterior y teniendo como premisas la mayor dinámica de las rentas propias de la Universidad y el impacto de la estampilla sobre los ingresos de la Unillanos, es menester revertir esta situación antes de que se cumpla el recaudo autorizado por la Ley 1178 de 2007, situación que se agudiza si se tiene en cuenta que por cada periodo académico entre 2006 y 2018 la IES tiene 5.320 estudiantes matriculados en pregrado y 707 estudiantes nuevos (pregrado) que ingresan a sus aulas para formarse en alguno de las 15 programas profesionales que oferta.

Cualquier tipo de afectación en las finanzas y rentas propias de la Unillanos generaría un impacto profundo en el nivel de acceso a educación superior no solo del Meta, es válido incluir otros departamentos como Arauca, Casanare, Vichada y Guaviare, donde todas estas entidades territoriales registran menores niveles de tasa de cobertura bruta en educación superior comparado con el promedio nacional.

A modo de ejemplo, el reciente dato de este indicador a nivel nacional es del 52.8%, pero en la región de los Llanos dista ampliamente de alcanzarse esos niveles, donde el Meta tiene un acceso de 34.6%, le sigue Casanare con 27%, Guaviare con 17.9%, Arauca con 10.5% y Vichada con 9.9%.

**Tabla 4. Tasa de cobertura bruta en educación superior**

<b>Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior</b>								
<b>Tasa de cobertura</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Nacional	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%	52,8%
Meta	24,4%	28,5%	30,3%	33,6%	34,0%	35,9%	37,4%	34,6%
Arauca	12,7%	14,9%	16,3%	13,6%	11,6%	11,0%	10,7%	10,5%
Casanare	23,8%	26,6%	28,5%	24,7%	26,1%	26,5%	28,0%	27,0%
Vichada	9,9%	8,1%	11,4%	10,1%	8,3%	9,2%	11,5%	9,9%
Guaviare	12,8%	11,7%	14,7%	17,1%	15,1%	18,5%	17,5%	17,9%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Lista de Informes Departamentales de Educación Superior. En: <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212352.html>.

Un segundo indicador preocupante para algunos de los departamentos de la región es el de la tasa de tránsito inmediato a educación superior, donde si bien Meta, Arauca y Casanare registran niveles similares al promedio nacional, Vichada y Guaviare aún están por debajo, develando problemáticas en el acceso de estudiantes de bachillerato a niveles superiores de su formación.

**Tabla 5. Tasa de tránsito inmediato a educación superior**

<b>Tasa de tránsito inmediato a educación superior</b>	
<b>Nacional</b>	<b>38,0%</b>
Meta	39,1%
Arauca	39,0%
Casanare	41,4%
Vichada	36,8%
Guaviare	27,8%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Lista de Informes Departamentales de Educación

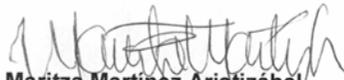
Superior. En: <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212352.html>.

#### **V. Contenido del proyecto**

El proyecto de ley se compone de 3 artículos -incluida la vigencia-, que de manera conjunta permitirán mantener la irrigación de recursos a la Universidad de los Llanos mediante la estampilla por un monto de \$100 mil millones adicionales a los inicialmente autorizados mediante la Ley 1178 de 2007.

Estos montos adicionales tendrán por objeto recaudar recursos que permitan continuar consolidando a la IES como referente para la región y el país, al tiempo que permita seguir cerrando brechas de cobertura y acceso a la educación superior en la Orinoquia. De esta forma, se pretende contribuir a elevar el nivel de productividad y competitividad en esta, de cara a los nuevos retos que impone el mundo

globalizado, tal y como se encuentra consignado en el artículo 3° de la Ley 1178 de 2007.

  
**Maritza Martínez Aristizábal**  
 Senadora de la República.

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de Agosto del año 2019

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

No. 156 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
HS Maritza Martínez Aristizabal

  
 SECRETARIO GENERAL

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de Agosto del año 2019

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

No. 156 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
HS Maritza Martínez Aristizabal

SECRETARIO GENERAL

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar las leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, hacer una diferenciación positiva que ayude a mejorar sus condiciones de vida y ayude a la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres; establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo.

**Artículo 2°.** El artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, quedará así:

**Artículo 3°. Focalización de los programas de desarrollo empresarial.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá:

a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

Para el desarrollo de lo contenido en el anterior literal, la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que corresponda facilitará y simplificará los trámites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros.

b) Diseñar y promover, en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en el sector rural.

En todo caso, los montos de los apoyos y las condiciones de reembolso estarán sometidos al logro de los objetivos previstos por el proyecto productivo o empresarial que se desarrolle. El Gobierno nacional, en cada uno de los sectores, definirá mediante reglamento los criterios para su aplicación e implementación.

c) Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo.

d) Fortalecer las relaciones entre universidad-empresa-Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones.

e) Mejorar la ocupabilidad de los/as jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral.

f) Diseñar y promover programas de formación y capacitación para las mujeres, que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía y construcción. Dichos programas contemplarán mejorar la ocupabilidad de las mujeres en estos

sectores sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional establecerá programas especiales de formalización y generación de empleo en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en consideración de su situación geográfica y carencias de infraestructura vial que impiden su conexión con el resto del país.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector agropecuario.

**Parágrafo 3º.** El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por jóvenes menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido.

**Parágrafo 4º.** El Conpes se reunirá al menos una vez al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente artículo. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo.

**Parágrafo 5º.** Estos programas de formación y capacitación tendrán prioridad para los jóvenes discapacitados.

**Parágrafo 6º.** El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía y construcción.

**Artículo 3º.** El artículo 5º de la Ley 823 de 2003, modificado por el artículo 8º de la Ley 1496 de 2011, quedará así:

**Artículo 5º.** Con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno nacional deberá:

1. Desarrollar acciones y programas que aseguren la no discriminación de las mujeres en el trabajo y la aplicación del principio de salario igual a trabajo de igual valor. El incumplimiento de este principio dará lugar a la imposición de multas por parte del Ministerio del Trabajo, conforme a lo dispuesto en la legislación laboral.

2. Diseñar programas de formación y capacitación laboral para las mujeres, sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. En especial, el Gobierno nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en sectores económicos como agropecuario, transporte, minas y energía y construcción mediante la sensibilización, la

capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector.

3. Brindar apoyo tecnológico, organizacional y gerencial a las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres y a las que empleen mayoritariamente personal femenino.

4. Divulgar, informar y sensibilizar a la sociedad y a las mujeres sobre sus derechos laborales y económicos, y sobre los mecanismos de protección de los mismos.

5. Garantizar a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación.

6. Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad social a favor de las mujeres trabajadoras, e imponer las sanciones legales cuando a ello hubiere lugar.

7. Realizar evaluaciones periódicas sobre las condiciones de trabajo de las mujeres, especialmente de las trabajadoras rurales, elaborar los registros estadísticos y adoptar las medidas correctivas pertinentes.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional en el término de un (1) año diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en los diferentes sectores económicos, en virtud del numeral segundo del presente artículo. Para ello podrá contar con el apoyo de instituciones públicas y privadas.

**Artículo 4º. Medidas en materia de educación.** El Ministerio de Educación Nacional dentro del término de un (1) año formulará una política de fomento de la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres, con el fin de facilitar el ingreso al mercado laboral de ellas en los diferentes sectores productivos en donde han tenido baja participación.

De igual manera, lo hará con los programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

**Artículo 5º. Informes periódicos de aplicabilidad de la ley.** Los ministerios de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República, en donde expondrán los avances en inclusión laboral y en educación para las mujeres, el impacto que los programas de educación profesional, tecnológica y técnica profesional enfocados al acceso laboral de las mujeres en diferentes sectores han tenido en el desarrollo de los derechos de las mujeres y proyectarán los objetivos del Gobierno nacional frente a la aplicabilidad de la presente ley.

**Parágrafo.** El informe será discutido por las Comisiones Constitucionales antes mencionadas dentro del segundo periodo de cada legislatura; lo anterior, con el fin de presentar observaciones y revisar la implementación de la presente ley.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** Esta norma comienza a regir a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita.

  
H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

  
H.R. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Representante a la Cámara

  
H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. CESAR AUGUSTO LORDUY  
Representante a la Cámara

  
H.R. JOSÉ GABRIEL AMAR  
Representante a la Cámara

  
H.R. MOXESTO ENRIQUE AGUILERA  
Representante a la Cámara

  
H.R. ELOY CHICHI QUINTERO  
Representante a la Cámara

  
H.R. GLORIA BETTY ZORRO A.  
Representante a la Cámara

  
H.R. KAREN VIOLETTE CURE  
Representante a la Cámara

  
H.R. GUSTAVO HERNAN PUNTES  
Representante a la Cámara

  
H.R. JULIO CESAR TRIANA  
Representante a la Cámara

  
H.R. DAVID ERNESTO PULIDO  
Representante a la Cámara

  
H.R. SALIM VILLAMIL QUESSEP  
Representante a la Cámara

  
H.R. JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara

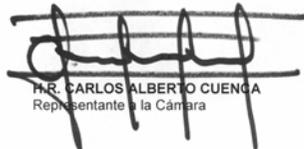
  
H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO  
Representante a la Cámara

  
Alejandro Carlos Chacón

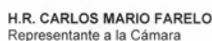
  
H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

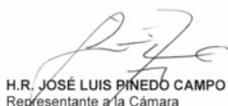
  
H.R. HÉCTOR JAVIER VERGARA  
Representante a la Cámara

  
H.R. CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ  
Representante a la Cámara

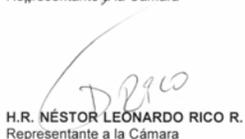
  
H.R. CARLOS ALBERTO CUENGA  
Representante a la Cámara

  
H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Representante a la Cámara

  
H.R. CARLOS MARIO FARELO  
Representante a la Cámara

  
H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO  
Representante a la Cámara

  
H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR  
Representante a la Cámara

  
H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO R.  
Representante a la Cámara

  
H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO  
Representante a la Cámara

  
H.R. OSCAR CAMILO ARANGO  
Representante a la Cámara

  
H.R. GILBERTO BETANCOURT  
Representante a la Cámara

  
H.R. MAURICIO PARODI DÍAZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. JORGE ENRIQUE BENEDETTI  
Representante a la Cámara

  
H.R. KARINA ROJANO PALACIO  
Representante a la Cámara

  
H.S. FABIÁN GERARDO CASTILLO  
Senador de la República

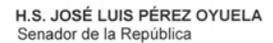
  
H.S. ARTURO CHAR CHALJUB  
Senador de la República

  
H.S. RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

  
H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA  
Senador de la República

  
H.S. ANTONIO LUIS ZABARRAIN G.  
Senador de la República

  
H.S. EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS  
Senador de la República

  
H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República

  
H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ  
Senador de la República

  
H.S. GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República

  
H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.  
Senador de la República

  
H.S. DAIRA DE JESÚS GALVIS  
Senadora de la República

  
H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR  
Senador de la República

  
H.S. LUIS EDUARDO DÍAZ  
Senador de la República

  
H.S. TEMÍSTOCLES ORTEGA  
Senador de la República

  
H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA  
Senadora de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto tiene por objeto modificar las leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, hacer una diferenciación positiva que ayude a mejorar sus condiciones de vida, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo.

**2. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO**

En la Sentencia C-667 de 2006, la Corte Constitucional manifestó que: “La mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público”, es decir que, las medidas

por parte del poder legislativo con el fin de hacer efectivos y reales los derechos de la mujer, entre ellos el de la igualdad, la educación y el trabajo, son justificables; a continuación se relacionan algunos textos jurídicos en concordancia con el objeto de la iniciativa:

#### Normas internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
- Convenio de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, 1958 (N.º 111).
- Convención de la Unesco relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 14 de diciembre de 1960.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979.
- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Organización de Naciones Unidas. Mayo de 2016.

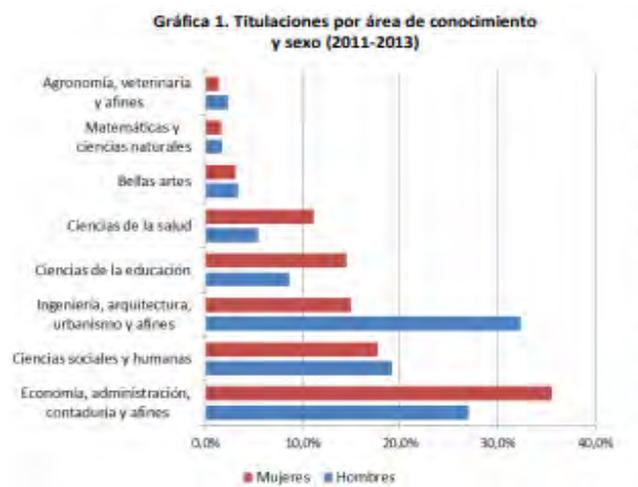
#### Normas nacionales

- Constitución Política de Colombia, artículo 13, artículo 25, artículo 43 y artículo 53.
- Ley 581 de 2000, “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 823 de 2003, “por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”.
- Ley 1429 de 2010, “por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”.
- Ley 1496 de 2011, “por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”.

### 3. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley tiene como finalidad promover y fortalecer el acceso laboral de las mujeres en sectores económicos donde laboralmente han tenido poca participación y así disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres; para lo cual, las mujeres cuentan desde 2003 con la Ley 823, que colocó en cabeza del Gobierno nacional el diseño de programas de formación y capacitación laboral sin estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres y estableció que se debería promover la incorporación de mujeres a empleos en el sector de la construcción.

No obstante, las mujeres no solo han tenido dificultades para laborar en el sector de la construcción, sino también han tenido dificultades para capacitarse y trabajar en diferentes áreas como: agronomía, veterinaria, matemáticas y bellas artes; en donde menos del 10% logra graduarse. Adicional a ello, en algunas carreras relacionadas con arquitectura, ingeniería, urbanismo, ciencias sociales y humanidades menos del 20% de mujeres han logrado terminar sus estudios, contrario a lo que muestra la siguiente grafica<sup>1</sup> en el caso de los hombres:



Según el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, resumen sobre género de la Unesco<sup>2</sup> “las tendencias profesionales y educativas muestran que las mujeres y los hombres siguen concentrándose en sectores distintos del mercado laboral... a menudo con distintas condiciones laborales y diferentes niveles salariales y de seguridad.”, que la segregación laboral se encuentra relacionada con “la experiencia educativa básica y la elección de carreras de grado superior, que siguen marcadas por diferencias de género profundas.” Al igual que, con los estereotipos en los roles de género creados desde la escuela o el hogar.

Pese a lo anterior, las mujeres han logrado avanzar en el ingreso y culminación de sus estudios en todas sus modalidades, especialmente en la educación técnica y tecnológica en donde pasaron de un 42% de mujeres graduadas en el 2008 a un 54% en el 2016, no obstante, en pregrado universitario no ha sido considerable el aumento debido a que pasó de un 57% a un 58%<sup>3</sup> en el mismo intervalo de tiempo. Lo que hace necesaria la promoción de inclusión, permanencia y culminación de estudios de las mujeres especialmente en este nivel.

Por otra parte, como lo expresa la Corte Constitucional cuando habla de discriminación en la Sentencia C-671 de 2014 “...en las sociedades

<sup>1</sup> Datos correspondientes a la Gráfica 1 del documento tomado de: [https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380200\\_recurso\\_1.pdf](https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380200_recurso_1.pdf).

<sup>2</sup> Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246294> P. 33.

<sup>3</sup> Los datos que se mencionan fueron tomados de: [https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380208\\_recurso\\_1.pdf](https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380208_recurso_1.pdf)

contemporáneas el cuidado de la familia aún recae fundamentalmente en la población femenina, esta compite en una situación de desventaja con el hombre en el escenario laboral.”<sup>4</sup>, lo que se ve reflejado por ejemplo en que las mujeres recién graduadas de los diferentes niveles de formación de la educación superior: técnica, tecnológica, universitaria, especialización, maestría y doctorado; ganan menos y tienen una tasa de vinculación al sector formal más baja que los hombres, tal y como lo muestra la siguiente gráfica:



Adicionalmente a lo expuesto, persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres, que para el 2013 era de 13%, en el 2014 de 14% y en el 2015 era de 14,2%; siendo el “...área de las ciencias de la salud en la que se presenta la mayor brecha (18.4%), seguido de las áreas de las Ciencias Sociales y Humanas y las Ingenierías.”<sup>5</sup> Lo anterior, evidencia la necesidad de herramientas para mejorar las competencias de la mujer en los diferentes sectores productivos y de mecanismos que le ayuden a la eliminación de la brecha salarial a través del ingreso de un mayor número de mujeres en estos sectores económicos.

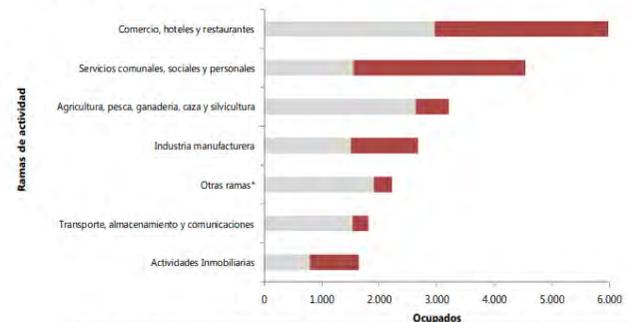
Entendiendo que la brecha salarial según la OIT “se define como la diferencia del promedio salarial entre hombres y mujeres en razón del salario promedio de los hombres.”<sup>6</sup>

Ahora, la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.” Promovió la formalización y la generación de empleo, a través de la generación de incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas. Sin embargo, no incentivó la generación de empleo para las mujeres como una fuente para romper la desigualdad que las mismas sufren en materia laboral.

Para el trimestre de marzo a mayo de 2019 según el Dane<sup>7</sup> solo 265.000 mujeres se

encontraban ocupadas en el sector de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, en comparación con los 1.539.000 hombres que se encontraban ocupados en el mismo sector, solo 565.000 mujeres se encontraban empleadas en agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura, mientras que 2.639.000 hombres laboraban en lo mismo y tan solo 319.000 se encontraban ocupadas en otros sectores como Construcción, explotación de minas y canteras, suministro de electricidad gas y agua, e intermediación financiera en donde los hombres presentaban una cifra de 1.899.000.

Gráfico 6. Distribución de mujeres y hombres ocupados por rama de actividad Trimestre móvil marzo - mayo 2019 Total nacional



	Actividades inmobiliarias	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Otras ramas*	Industria manufacturera	Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	Servicios comunales, sociales y personales	Comercio, hoteles y restaurantes
Hombres	797	1.539	1.899	1.504	2.639	1.550	2.955
Mujeres	840	265	319	1.167	565	2.996	3.022

Fuente: DANE, GEIH.  
\*Otras ramas: Construcción, explotación de minas y canteras, suministro de electricidad gas y agua, e intermediación financiera.  
Cifras de población en miles de personas.

Según el Dane para los meses de marzo a mayo de 2019 las mujeres presentaron una tasa de desempleo del 13,5%, mientras que los hombres presentaban la misma tasa en un 8,4%, lo que quiere decir que existe una brecha en materia de ocupación del 5,1%.<sup>8</sup>

A propósito de lo anterior, el Ministerio de Trabajo en su boletín del primer trimestre de 2019 de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales,<sup>9</sup> manifestó que la brecha salarial hoy se encuentra en el 17,5% entre hombres y mujeres en lo urbano; en la ruralidad, está rodeando el 45%. Asimismo, que la tasa de desempleo de las mujeres a enero de 2019 se encontraba en 12,3%, mientras que la de los hombres en 7,2% y que la mujer destina aproximadamente 19,5 horas más a la semana que el hombre en tareas del cuidado del hogar.

La problemática anterior, pretende ser solucionada con la modificación de las leyes precitadas, en el sentido de contribuir a la igualdad de la mujer inicialmente en la educación superior y para el trabajo en programas en donde ha tenido una baja participación por diferentes razones entre ellas la creación de estereotipos de trabajos y ocupaciones específicas para hombres, también, en materia de generación empresarial y de empleo, en una apuesta a mejorar la ocupabilidad de las mujeres en sectores

<sup>4</sup> Tomado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-671-14.htm>

<sup>5</sup> Tomado de: [https://ole.mineducacion.gov.co/1769/articles-380208\\_recurso\\_1.pdf](https://ole.mineducacion.gov.co/1769/articles-380208_recurso_1.pdf)

<sup>6</sup> Tomado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/genericdocument/wcms\\_616175.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/genericdocument/wcms_616175.pdf)

<sup>7</sup> Cifras tomadas de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/bol\\_ejesexo\\_mar19\\_may19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_ejesexo_mar19_may19.pdf)

<sup>8</sup> Ibíd.

<sup>9</sup> Tomado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/documentos/20147/59863978/BOLETIN+OCRI+2019-+VERSION+ESPANOL.pdf/c790fe81-8a32-7c0b-ccf9-2ae2e8fc43fa?download=true>

como el agropecuario, transporte, minas y energía y construcción.

Como argumento de lo anterior, ONU Mujeres señala que: “La educación es esencial para que las mujeres puedan alcanzar la igualdad de género y convertirse en agentes de cambio. Al mismo tiempo, las mujeres educadas benefician a las sociedades enteras. Contribuyen de modo sustancial a las economías prósperas y a mejorar la salud, la nutrición y la educación de sus familias.”<sup>10</sup>

En conclusión, se hace necesario hacer una diferenciación positiva que ayude a la mujer a mejorar sus condiciones de vida, mediante el acceso a la educación sin estereotipos y a un trabajo digno con un salario justo.

#### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley consta de 5 artículos incluida la vigencia y se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

**Artículo 1°.** Señala el objeto de la ley.

**Artículo 2°.** Modifica el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010 “Ley de generación de empleo” con el fin de que se diseñen y promuevan programas de formación y capacitación, para las mujeres que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía y construcción. Lo anterior apunta a mejorar la ocupabilidad de las mujeres en estos sectores sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres.

**Artículo 3°.** Modifica el artículo 5° de la Ley 823 de 2002 relacionado con la incorporación de las mujeres al empleo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía y construcción y adiciona un párrafo que pretende la creación de una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en los diferentes sectores económicos.

**Artículo 4°.** Establece medidas en materia de educación, que buscan una política de fomento de la educación en los programas de educación superior con bajos índices de incorporación por parte de las mujeres.

**Artículo 5°.** Especifica el informe anual que deberán presentar los Ministerios de Trabajo y Educación, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) con el fin de evaluar el avance y los objetivos de desarrollo de la Ley en materia de inclusión de la mujer con las medidas establecidas.

**Artículo 6°.** Vigencia y Derogatorias.

#### 5. PROPOSICIÓN

En Concordancia con los anteriores argumentos, la necesidad y conveniencia de la iniciativa, pongo a consideración del honorable Congreso de la

República el presente Proyecto de ley con el fin de que inicie su trámite legal.

  
H.S. EMMA CLAUDIA CASTEDANOS  
Senadora de la República

  
H.R. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Representante a la Cámara

  
H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. CESAR AUGUSTO LORDUY  
Representante a la Cámara

  
H.R. JOSÉ GABRIEL AMAR  
Representante a la Cámara

  
H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA  
Representante a la Cámara

  
H.R. ELOY CHICHI QUINTERO  
Representante a la Cámara

  
H.R. GLORIA BETTY ZORRO A.  
Representante a la Cámara

  
H.R. KAREN VIOLETTE CURE  
Representante a la Cámara

  
H.R. GUSTAVO HERNAN PUENTES  
Representante a la Cámara

  
H.R. JULIO CESAR TRIANA  
Representante a la Cámara

  
H.R. DAVID ERNESTO PULIDO  
Representante a la Cámara

  
H.R. SALIM VILEAMIL QUESSEP  
Representante a la Cámara

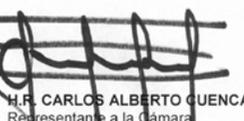
  
H.R. JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara

  
H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO  
Representante a la Cámara

  
H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. HÉCTOR JAVIER VERGARA  
Representante a la Cámara

  
H.R. CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA  
Representante a la Cámara

  
H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Representante a la Cámara

  
H.R. CARLOS MARIO FARELO  
Representante a la Cámara

  
H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO  
Representante a la Cámara

  
H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR  
Representante a la Cámara

  
H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO R.  
Representante a la Cámara

  
H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO  
Representante a la Cámara

<sup>10</sup> Tomado de: <https://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/education-and-training#topic>

  
H.R. OSCAR CAMILO ARANGO  
Representante a la Cámara

  
H.R. GILBERTO BETANCOURT  
Representante a la Cámara

H.R. MAURICIO PARODI DÍAZ  
Representante a la Cámara

  
H.R. JORGE ENRIQUE BENEDETTI  
Representante a la Cámara

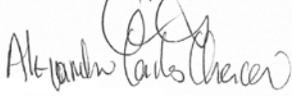
  
H.R. KARINA ROJANO PALACIO  
Representante a la Cámara

H.S. FABIÁN GERARDO CASTILLO  
Senador de la República

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB  
Senador de la República

H.S. RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA  
Senador de la República

  
H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN G.  
Senador de la República

H.S. EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS  
Senador de la República

H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ  
Senador de la República

  
H.S. GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.  
Senador de la República

H.S. DAIRA DE JESÚS GALVIS  
Senadora de la República

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR  
Senador de la República

H.S. LUIS EDUARDO DÍAZ  
Senador de la República

H.S. TEMÍSTOCLES ORTEGA  
Senador de la República

H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA  
Senadora de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de Fundación y se dictan otras disposiciones.*

**(LEY BUCARAMANGA 400 AÑOS)**

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto que la Nación se asocie a la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, que tuvo lugar el 22 de diciembre de 1622, y que se rinda un homenaje público a la “Ciudad Bonita de Colombia” por medio de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural, social y ambiental, como contribución a sus habitantes y a su valioso legado para el fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

**Artículo 2º. Honores.** Se autoriza al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores a la ciudad de Bucaramanga el día 22 de diciembre de 2022, mediante una programación cultural especial que exalte y conmemore el cuarto centenario de su fundación.

El Ministerio de Cultura y la Alcaldía de Bucaramanga estarán a cargo de la coordinación y desarrollo de estas efemérides para dar cumplimiento al presente artículo.

**Artículo 3º. Reconocimientos históricos y culturales.** Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Santander y a la Alcaldía de Bucaramanga en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y/o construcción de monumentos e íconos escultóricos alusivos a los 400 años y en general para la infraestructura histórica y cultural de Bucaramanga, a fin de unirse a la conmemoración de los cuatrocientos años de su fundación.

**Artículo 4º. Reconocimientos sociales y ambientales.** Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en materia presupuestal y en coordinación con las entidades públicas nacionales competentes, se puedan adelantar obras y actividades de interés público, social y ambiental con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de Bucaramanga.

**Parágrafo 1º.** Las obras relacionadas en el presente artículo deberán contribuir al desarrollo local, a la estimulación económica de Bucaramanga y al bienestar de sus habitantes, promoviendo avances en cualquiera de los siguientes temas: educación; formalización laboral; cobertura y

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 158 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por Hs Emma Castellanos  
Hs Angela Sanchez, Hs Gloria B. Zorro, Hs Karen V. Cere,  
Hs German Vargas, Hs Gustavo Puentes y otras firmas

  
SECRETARIO GENERAL

calidad en salud; agua potable y saneamiento básico; servicios públicos y de telecomunicaciones; industria y logística; comercio exterior y ruedas de negocios; infraestructura vial; turismo; protección medio ambiental; deporte; y acceso a la justicia.

**Artículo 5°.** En todo caso, las inversiones que logren ser aprobadas para el cumplimiento de la presente ley, deberán ajustarse a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo y a las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 6°.** Servicios Postales Nacionales S. A. (472) emitirá una estampilla como reconocimiento conmemorativo a los 400 años de la fundación de Bucaramanga cuyos ingresos servirán para el financiamiento de los programas señalados en la presente ley.

**Artículo 7°.** *Fondo Bucaramanga 400 años.* Para efectos de la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, se crea un fondo cuenta sin personería jurídica denominado Fondo Bucaramanga 400 años.

Este Fondo estará adscrito al Ministerio de Cultura y se integrará con los siguientes recursos:

1. Recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos que se le asignen del Presupuesto de la Gobernación de Santander y de la Alcaldía de Bucaramanga.
3. Recursos que el Ministerio de Cultura designe para la finalidad señalada.
4. Recursos que otras entidades nacionales destinen para la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de la fundación de Bucaramanga a través de los convenios interadministrativos con el Ministerio de Cultura.
5. Aportes de Cooperación Internacional.
6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero que reciba.

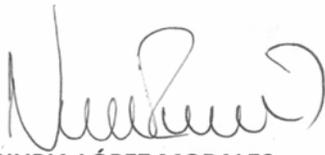
Para las vigencias de 2021 y 2022 se harán las asignaciones presupuestales necesarias para el funcionamiento del fondo cuenta.

**Parágrafo 1°.** Los recursos del fondo cuenta establecidos en este artículo podrán manejarse en un patrimonio autónomo.

**Parágrafo 2°.** El fondo cuenta establecido en el presente artículo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

**Artículo 8°.** *Vigencia de la Ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

  
**NUBIA LÓPEZ MORALES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Santander

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de Fundación y se dictan otras disposiciones.*

#### (LEY BUCARAMANGA 400 AÑOS)

El 22 de diciembre del año 2022, la ciudad de Bucaramanga, capital de Santander, cumplirá 400 años de fundación<sup>1</sup>. El antiguo sector Real de Minas es hoy una de las capitales colombianas con mayor reconocimiento nacional y es un lugar donde el talento, la valentía y el emprendimiento de sus habitantes se han convertido en un centro de referencia.

Con motivo del cumplimiento de este cuarto centenario, radicamos el presente Proyecto de ley en el Congreso de la República, soportado, además, en la necesidad social y económica de que la nación colombiana se asocie a su debida celebración y en la reivindicación histórica y cultural que sostiene esta efeméride.

El propósito con las disposiciones contenidas en la ley no es solamente celebrar el centenario sino también retribuir mediante una serie de acciones públicas, materiales e inmateriales, a los habitantes de Bucaramanga por su valioso legado al fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

**Normas constitucionales o legales que soportan el Proyecto de ley.**

**Sobre la naturaleza jurídica de las leyes de honores.**

Es común encontrar dentro del procedimiento legislativo el curso de un buen número de proyectos de ley que “involucran al Estado, a través de decisiones públicas, con expresiones o manifestaciones sociales, artísticas, culturales e históricas (...) y frente a las cuales las instituciones públicas han asumido responsabilidades generalmente relacionadas con la imposición de erogaciones presupuestales o de gasto público”<sup>2</sup>.

*Tales decisiones, han sido adoptadas, entre otros, en el contexto de las llamadas leyes de honores, de conmemoraciones y de reconocimientos*

<sup>1</sup> Existen cuestionamientos académicos serios sobre la auténtica fundación de Bucaramanga como los señalados por el doctor Armando Martínez Garnica, ex presidente de la Academia de Historia de Santander. Sin embargo, la fecha 22 de diciembre de 1622 ha sido históricamente aceptada como el día que se “formó” lo que hoy conocemos como Bucaramanga, “con límites muy similares a los que actualmente se han fijado en el área metropolitana”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-570 de 2016. Actores Paula Andrea Sánchez Camargo y Cristian Julián Carreño Piragauta. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

*institucionales en general, entendiendo por tales, aquellas leyes cuyo objeto o finalidad puede ser, o bien exaltar o enaltecer a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente por promover significativamente valores de interés constitucional, o bien promocionar, respaldar y/o apoyar ciertos bienes -materiales e inmateriales-, monumentos, eventos, situaciones o manifestaciones que tengan o se les reconozca un valor cultural, social o histórico determinado*<sup>3</sup>. (Las negrillas son nuestras).

En reiteradas ocasiones nuestro máximo tribunal constitucional ha debido resolver sendos problemas jurídicos relacionados con las leyes de honores, y en cumplimiento de esa labor, ha tenido la oportunidad de rescatar la legitimidad constitucional de las leyes que rinden homenajes, las que celebran aniversarios de municipios colombianos y las que hacen conmemoraciones o reconocimientos institucionales en general.

De esa manera, la Corte ha dejado claro que el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia y por expreso mandato del numeral 15 del artículo 150 de la Carta Política, se encuentra ampliamente facultado para adoptar ese tipo de medidas, cuyo propósito, es el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente, así como también a ciertos bienes, monumentos, eventos o situaciones a los que se les reconozca un valor cultural, social o histórico determinado, e incluso arquitectónico o turístico<sup>4</sup>.

Igualmente, como se constata en la Sentencia C-817 de 2011, la jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. *La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas "... exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad"*.

2. *Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, "esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o*

*modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.*

3. *Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria" y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley."*

4. *El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo.*

*Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber:*

(i) *leyes que rinden homenaje a ciudadanos;*

(ii) *leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y*

(iii) *leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios*<sup>5</sup>.

Eso sí, sostiene la Corte también, las leyes de honores no pueden por ningún motivo servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal.

Es por ello que de conformidad con la Sentencia C-162 de 2019, se constata que, si bien es cierto que el legislativo se encuentra habilitado para expedir este tipo de normas, no es menos cierta ni imperativa la condición de que esas normas se ajusten a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo.

En el mismo sentido, acorde con la Sentencia C-782 de 2001, se encuentra que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando, no sea "un mandato imperativo dirigido al ejecutivo", caso en el cual sería inexecutable. El Congreso puede aprobar "la eventual inclusión de la partida correspondiente" mientras que al Gobierno le compete "decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos".

Estamos pues, frente a un nuevo Proyecto de ley sobre honores que destaca un hecho en particular: **la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga**, capital del departamento de Santander y denominada comúnmente como la "Ciudad Bonita de Colombia" o la "Ciudad de los Parques".

El móvil fundamental de tramitar esta iniciativa en el Congreso bajo la modalidad de honores, cobra especial relevancia por la necesidad de asociar la

<sup>3</sup> Ibíd.

<sup>4</sup> Ibíd.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-817 de 2011. Actora: Tatiana Arias Cadavid. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

nación a la celebración del cuarto centenario de esta localidad colombiana.

El proyecto está amparado básicamente en el valor histórico y cultural que la efeméride puede aportar para la consolidación institucional y para el desarrollo local de la ciudad.

No obstante, el espíritu de la ley no puede verse reducido únicamente al hecho en mención, esto es, la celebración de los 400 años de la ciudad.

Consideramos que este proyecto aporta un valor constitucional de gran magnitud, si se tiene en cuenta que las apuestas contenidas en el articulado apuntan también al cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como la educación, la salud, el acceso a la justicia, entre otros.

En ese sentido, el proyecto trae consigo una serie de disposiciones y autorizaciones dirigidas al Gobierno nacional para que se permita un amplio margen de inversiones y decisiones públicas relacionadas con la imposición de erogaciones presupuestales o de gasto público, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los bumangueses y de sus derechos constitucionales.

Como se ha reiterado ya, una de las características de las leyes de honores es que, por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación

concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis.

Este proyecto se enfoca exclusivamente en un homenaje público a la ciudad de Bucaramanga mediante diferentes obras de interés social que en consonancia con la Sentencia C-162 de 2019, se pueda entremezclar con aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales. Pero, de nuevo, hay que resaltar, lo hacemos con un estricto apego a las normas vigentes relacionadas con el estatuto orgánico de presupuesto para que además sean consecuentes con el plan nacional de desarrollo y el plan plurianual de inversiones.

#### **Sobre algunas leyes de honores vigentes en Colombia**

En un ejercicio de revisión interna del ordenamiento jurídico colombiano, encontramos algunas leyes que poseen características similares a este nuevo proyecto que iniciará su trámite en el Congreso, y que demuestra la viabilidad técnica y legislativa para su desarrollo.

En el siguiente cuadro, sin pretender ser una exposición exhaustiva de la materia, resumimos brevemente las leyes vigentes que representan un ejemplo de probabilidad legal para lo que proponemos.

#### **Leyes de honores y reconocimientos a municipios en Colombia**

<b>Ley</b>	<b>Título</b>	<b>Municipio reconocido</b>	<b>Objeto de la Ley</b>
LEY 1478 DE 2011	Por medio de la cual se rinde honores al municipio de Armero, Guayabal con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero.	Armero, Tolima.	Como reconocimiento por el vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, la Nación, a través de los ministerios correspondientes, podrá contribuir al fomento, y desarrollo de programas y proyectos que adelante el municipio de Armero, Guayabal.  Autorícese al Gobierno nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo del pasivo pensional, derivado de la carga prestacional trasladada del extinto municipio de Armero, al nuevo municipio de Armero, Guayabal.
LEY 1789 DE 2016	Por la cual la Nación y el Congreso de la Republica se asocian y rinden homenaje al municipio de San Antonio, en el departamento de Tolima, con motivo de la conmemoración de los cien años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de inversión social.	San Antonio, Tolima.	Rendir homenaje público al municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de su centenario de erigirse como municipio.  Con motivo de su centenario, se autoriza al Gobierno nacional para que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para permitir la ejecución, recuperación, adición, y terminación de los programas de inversión, insignias de esta conmemoración en el municipio de San Antonio.

Ley	Título	Municipio reconocido	Objeto de la Ley
LEY 1791 DE 2016	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 145 años de haber sido erigido como municipio, Ciudad Bolívar en el departamento de Antioquia.	Ciudad Bolívar, Antioquia.	<p>La Nación se asocia a la conmemoración de los 145 años de haber sido erigido como municipio Ciudad Bolívar en el departamento de Antioquia.</p> <p>A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la financiación de obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Ciudad Bolívar.</p>
LEY 1800 DE 2016	Por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 150 años del municipio de Pensilvania en el departamento de Caldas, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.	Pensilvania, Caldas.	<p>La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Pensilvania, en el departamento de Caldas, con motivo de los ciento cincuenta años (150) de su fundación, los cuales se celebran el día 3 de febrero de 2016.</p> <p>A partir de la sanción de la presente ley, el Gobierno nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través de todos los mecanismos de cofinanciación que contribuyan con la ejecución de proyectos de desarrollo regional.</p>
LEY 1853 DE 2017	Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Pitalito en el departamento del Huila, con motivo de la celebración del bicentenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.	Pitalito, Huila.	<p>La presente ley tiene como finalidad que la nación se asocie a los doscientos (200) años de la fundación de Pitalito y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución al municipio y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos dos siglos al fortalecimiento de la identidad nacional, la democracia, la consolidación de la paz, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos, el desarrollo cultural y sostenible de la nación y a la consolidación del espíritu nacional de cohesión social e integración territorial.</p>
LEY 1867 DE 2017	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida político-administrativa del departamento del Cesar, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.	Cesar.	<p>La Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida político-administrativa del departamento del Cesar, que se celebrarán el 21 de diciembre de 2017, el cual fue creado mediante la Ley 25 del veintiuno (21) de junio de mil novecientos sesenta y siete (1967) y rinde público homenaje a sus habitantes, enalteciendo la memoria de quienes intervinieron en su creación.</p> <p>Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Cesar.</p>

Dicho sea de paso, también merece la pena mencionar que actualmente el Congreso de la República se encuentra discutiendo un proyecto con similitudes al propuesto y que se refiere a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación de Santa Marta, en el departamento de Magdalena.

Se trata del Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, “*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde publico homenaje al distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta en el departamento del Magdalena con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones*”.

### **Conveniencia del proyecto de ley**

#### **Sobre la fundación de Bucaramanga**

La versión sobre la fundación de Bucaramanga más aceptada refiere que el presbítero Miguel Trujillo y el capitán Andrés Páez de Sotomayor establecieron un pueblo de indios siguiendo las disposiciones del auditor Juan de Villabona Zubiaurre, visitador de la provincia de Pamplona el 22 de diciembre de 1622.

El artículo “***Bucaramanga: Su historia y sus principales problemas de pobreza y miseria***”, de autoría de Horacio Duque, da cuenta que:

*Ese día [el 22 de diciembre de 1622] el presbítero de Trujillo y el juez poblador, Andrés Páez de Sotomayor, por comisión del oidor, levantaron un acta dando por terminada la iglesia y sacristía del lugar, a la que dieron el nombre de Real de Minas de Bucaramanga, donde luego de celebrar la misa, repartieron los resguardos entre los indígenas de las distintas encomiendas, con límites muy similares a los que actualmente se han fijado en el área metropolitana.*

*Los delegatorios del oidor Villabona y Zubiaurre no pretendieron erigir una ciudad, sino hacer la reducción y sometimiento político definitivo de los indios que les había sido encomendados para su explotación, ya que sabían que la fundación de las ciudades coloniales estaba rodeada de requisitos y solemnidades de poder que siempre se cumplieron en otras de mayor jerarquía en la época colonial, con acta de nacimiento realmente establecida.*

*Formalidades preurbanas que consistían en el trazo de plaza y calles, reparto de solares destinados al asiento y edificación de grandes y lujosas mansiones para blancos españoles, casas para criollos y mestizos, señalamiento de tierras ejidales, construcción de iglesia y casa cural, designación de autoridades como alcalde propio, regidores, colector de rentas y escribano público. El fundador, en un gesto inocultable de poder, desenvainaba la espada, daba grandes voces proclamando la conformación de la nueva ciudad y ordenaba el envío del acta original al Consejo de Indias en Sevilla. Por la gracia del Rey vendrían más tarde los blasones que darían cuarteles de nobleza a la nueva fundación. Poco de esto se registra y por eso es tan débil la memoria en la fundación de Bucaramanga en diciembre de 1622.*

*Refiere, igualmente, el cronista historiador que la ranchería no daba señales de progreso hasta la llegada y arraigo de los grandes señores de Girón y sus familias, quienes en busca de unos aires más refrescantes y saludables adquirirían propiedades y edificaban casas pajizas; otros buscando la expansión de sus negocios agrícolas y pecuarios, venían a la meseta a construir en una u otra parte sin propósito de formar una ciudad y sin consultar alineación alguna, sin tener en cuenta las leyes de Indias; haciendo que la incipiente aldea en su parte antigua que es la occidental, aparezca irregular y desordenada en la delineación de sus caminos.*

*En síntesis, el antecedente de Bucaramanga se remonta al año de 1622 cuando se establece el pueblo de indios adscrito a la jurisdicción de Pamplona por orden del oidor Juan de Villabona y Zubiaurre. Es importante reiterar que el poblamiento indígena en la meseta de Bucaramanga y en las cuencas de los ríos Oro y Frío fue posterior a la Conquista española. Los requerimientos de trabajo por la explotación de los aluviones de oro, condujo a una gran movilidad de mano de obra indígena, procedente de cacicazgos lejanos como Guaca, Umpalá, Jérira, Cepitá y Suaque e incluso de aún más lejos como de la ciudad de San Cristóbal (Venezuela) dando origen a un número importante de rancherías, siendo una de ellas Bucaramanga.*

*Veinticinco años después de congregadas a vivir en traza de pueblo, las diversas rancherías de lavadores apenas llegaban a 214 habitantes según empadronamiento de Pedro Robayo.*

#### **Sobre la estimulación económica y social de la ciudad con el presente proyecto de ley**

Como ya está expresado más arriba en la presente exposición de motivos, el espíritu de esta ley no puede verse reducido únicamente a la celebración simplemente dicha de los 400 años de la ciudad de Bucaramanga.

La iniciativa, además de soportar un importante aporte constitucional en tanto las disposiciones contenidas en el articulado apuntan al cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como la educación, la salud y el acceso a la justicia, entre otros; este proyecto de ley también llama la atención sobre la necesidad de inversiones y decisiones públicas para una adecuada estimulación económica y social de Bucaramanga.

Hasta hace un poco más de cinco años, Bucaramanga era conocida como el “milagro económico” de Colombia. Diversos medios de comunicación especializados definían la ciudad como “una economía diversificada, con precios bajos, buena oferta educativa, un sector empresarial pujante y con mucha tradición”<sup>6</sup> que hacían de ella, la ciudad con los niveles de pobreza, de indigencia y de desigualdad más bajos de todo el país.

<sup>6</sup> *La República*. (18 de abril de 2013). “Un milagro económico llamado Bucaramanga”. En línea: <https://www.larepublica.co/economia/un-milagro-economico-llamado-bucaramanga-2036739>.

En un proceso de consolidación, la capital de Santander ha sido un milagro económico digno de comparación a países desarrollados, afirmaba el diario económico *La República*.

Los datos que daban piso a estas afirmaciones provenían del DANE.

El DANE reveló las cifras de pobreza, la cual pasó de 34,1% en 2011 a 32,7% en 2012, es decir, que en Colombia hay 15 millones de pobres. En Bucaramanga, ciudad de medio millón de habitantes, esta cifra fue de 10,4%, dato que está muy por debajo de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015, que es del 28,5%. Además, es la única con una pobreza extrema de 1,2%, frente al 10,4% del promedio nacional.

La capital de Santander tiene el nivel de desigualdad más bajo, con un Coeficiente Gini de 0,432, frente al 0,539 del total nacional.

Estos números son de un país desarrollado. Bucaramanga es un caso impresionante, gracias a la generación de empleo por parte de sectores como la construcción y por las microempresas familiares que aumentan los ingresos de los más pobres, dijo el rector de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo Bucaramanga (Uniciencia), Diego Otero.

Este buen panorama lo engrosan otros indicadores. La llamada Ciudad Bonita cuenta con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que casi dobla el nacional: es de \$22,3 millones, frente al promedio del país de \$13,3 millones. Su tasa de desempleo es de 9,5% y su inflación, de 1,3%<sup>7</sup>.

Más aún, se decía que “la capital santandereana ha punteado en el país por las buenas cifras económicas que, para algunos analistas, la convirtieron en un boom financiero, en algunos aspectos incluso por encima de grandes urbes como Medellín, Cali o Barranquilla. La variedad en la actividad de industrias y empresas destacadas en software, salud, educación, calzado, joyería, metalmecánica, avicultura, hidrocarburos, construcción y textiles, entre otros sectores estratégicos, disparó los índices de la ciudad, de medio millón de habitantes, convirtiendo a la región en la cuarta economía del país”<sup>8</sup>.

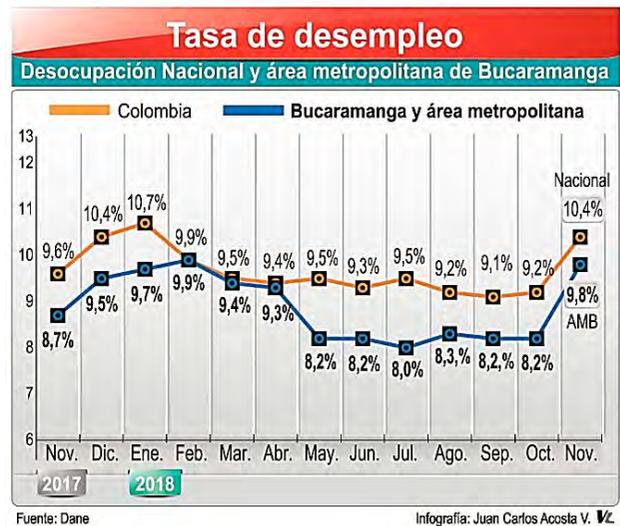
La llamada Ciudad de los Parques o Ciudad Bonita tiene el segundo mejor ingreso per cápita de todas las ciudades de país, con 1,8 millones de pesos al mes en promedio, justo después de Bogotá y cerca del doble del ingreso nacional promedio; y su inflación es solo del 1,3 por ciento, menos de la mitad de la tasa nacional<sup>9</sup>.

Sin embargo, las cifras que podemos encontrar ahora, en la segunda mitad del año 2019, acercándonos al cuarto centenario de su fundación, controvirtieron lo visto anteriormente.

Ya no existe el denominado milagro económico en Bucaramanga.

De acuerdo con el informe de Mercado Laboral del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, la tasa de desocupación en la capital santandereana se ubicó en 9,8%, esto significó que se registraron 59 mil desocupados. La tasa global de participación fue de 66,2% y la de ocupación de 59,7%, para el periodo analizado.

Estos resultados llevaron a un aumento del desempleo. Con relación al mismo trimestre del año pasado, creció 1,1 puntos porcentuales, pps, es decir, 7 mil desocupados más, y frente al trimestre anterior (octubre-diciembre de 2018), subió 1,6 pps, lo que significó 9 mil personas sin empleo<sup>10</sup>.



Para junio de 2019, Bucaramanga ya contaba con una cifra de desempleo de dos dígitos: 10,6%. Superior al promedio nacional.

Adicionalmente, según la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la pobreza monetaria, que para Santander en el 2017 fue de 18,9%, proporción que lo ubicó en el cuarto lugar por departamentos en Colombia, en el caso del área metropolitana de Bucaramanga la cifra alcanzó el 12%, y se destaca un crecimiento considerable desde el 2014.

Por su parte, la pobreza extrema, que se conoce como el porcentaje de personas que perciben ingresos inferiores a 250 mil pesos mensuales muestra un aumento en Bucaramanga (1,4%).

Así pues, lo que está ocurriendo en Bucaramanga es una grave regresión social y económica, con una tasa de informalidad laboral que rodea el 54% y no parecen existir mecanismos viables, concretos y certeros para reactivar y estimular nuevamente la economía local.

Por ese motivo, el presente proyecto de ley pretende aprovechar la conmemoración de la fundación de Bucaramanga en 2022; preparar todas las alternativas legales, económicas, culturales, deportivas e industriales posibles para la

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> *El Tiempo*. (5 de abril de 2014). El ‘milagro’ de Bucaramanga, la Ciudad Bonita. En línea: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13787736>.

<sup>9</sup> Ibíd.

<sup>10</sup> *Vanguardia Liberal*. (1° de marzo de 2019). “Bucaramanga inició el 2019 con más desempleados”. En línea: <https://www.vanguardia.com/economia/local/bucaramanga-inicio-el-2019-con-mas-desempleados-XB571770>.

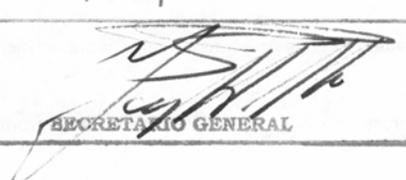
consolidación de una nueva Marca Ciudad, capaz de responder a los desafíos del siglo XXI y cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.

Para lograrlo, solicitamos al Congreso de la República apoyar el trámite y consecución final de esta iniciativa de ley.

De los honorables Congresistas,



**NUBIA LÓPEZ MORALES**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>14</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo	
No. <u>159</u> Con su correspondiente	
Exposición de motivos, suscrito Por:	
<u>HR Nubia Lopez Morales</u>	
 SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de Empresas de Intermediación Digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

### Del Régimen General del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente Realizado a Través del Uso de Plataformas Digitales

**Artículo 1º. Definición de trabajo digital económicamente dependiente realizado a través del uso de plataformas digitales.** Corresponde al modelo económico en el cual un Trabajador Digital Económicamente Dependiente provee un servicio a un cliente final por medio de una aplicación móvil o plataforma tecnológica.

El ámbito de aplicación del trabajo autónomo digital a través de plataformas digitales podrá extenderse a aquellas empresas cuyo modelo de negocio no esté prohibido por la ley y no incurra en alguna falta o contravención descrita en la ley.

**Artículo 2º. Definición de Empresas de Intermediación Digital que prestan servicios a través de plataformas digitales.** Serán Empresas de Intermediación Digital (EID) todas las personas

jurídicas legalmente establecidas cuyo objeto social sea realizado por conducto de aplicaciones móviles o plataformas tecnológicas y a través de personas naturales.

**Artículo 3º. Definición de Trabajador Digital Económicamente Dependiente.** Son las personas naturales que prestan sus servicios de manera autónoma, personal, directa, por cuenta propia y con recursos materiales propios a través de una o varias plataformas digitales a un consumidor final o cliente, pudiendo ser este una persona natural o jurídica. Esta actividad podrá realizarse, a tiempo completo o a tiempo parcial.

**Artículo 4º. Principios de la relación sustantiva.** La relación sustantiva que existe entre la Empresa de Intermediación Digital que presta servicios colaborativos a través de plataformas digitales y el Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente se denominará “Trabajo Digital Económicamente Dependiente”. Esta relación puede ser constante u ocasional, siempre a discreción del Trabajador Digital Económicamente Dependiente.

**Parágrafo 1º.** Las actividades realizadas por parte de las empresas que prestan servicios colaborativos a través de plataformas digitales que busquen mejorar la calidad del trabajo autónomo económicamente dependiente, tales como cursos o capacitaciones, no cambian en ningún caso la relación sustantiva denominada “Trabajo Digital Económicamente Dependiente”.

**Parágrafo 2º.** En ningún caso la relación sustantiva descrita en la presente ley “Trabajo Digital Económicamente Dependiente” podrá ser considerada como un contrato de trabajo o una relación civil de prestación de servicios. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política y los artículos el artículo 23 numeral 2 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo.

**Artículo 5º. Portabilidad de las calificaciones.** Los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes serán propietarios de las calificaciones realizadas por parte de la plataforma y de los usuarios, obtenidas en el ejercicio de sus funciones. Al finalizar la relación sustantiva de manera unilateral o por mutuo acuerdo, las Empresas de Intermediación Digital (EID) entregarán y certificarán al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente dichas calificaciones.

**Artículo 6º. Roles de las Empresas de Intermediación Digital.** Estas empresas se ceñirán por las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que no estén contempladas por la presente ley: i) no podrá asignar de forma obligatoria un cliente al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente, es este último quien se niega o acepta proveer un servicio a un determinado cliente, por lo cual la Empresa de Intermediación Digital no podrá limitar el acceso a la oferta de trabajo con base en el número de servicios realizados, mediante el uso de algoritmos, imposiciones de reglamentos o cualquier otra medida, ii) no podrá ejercer control sobre cómo un Trabajador Digital Económicamente

Dependiente realiza la prestación del servicio, sin perjuicio de los estándares mínimos de calidad del servicio debidamente certificados en el reglamento interno del trabajo y; iii) podrá fijar ciertos requerimientos para vincular a los trabajadores digital económicamente dependiente potencialmente elegibles para utilizar su aplicación.

## CAPÍTULO II

### Del Régimen de Seguridad Social del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente

#### Artículo 7°. *Seguridad social para el Trabajador Digital Económicamente Dependiente.*

El Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente cuyos ingresos sean inferiores a 1 SMLV, realizará los aportes al Sistema de Seguridad Social sobre el salario mínimo, corresponderá al empleador y al trabajador, en partes proporcionales, completar el aporte mínimo.

El Trabajador Digital Económicamente Dependiente cuyos ingresos sean superiores o iguales a 1 SMLMV, realizará los aportes al Sistema de Seguridad Social sobre la base del 40% de los ingresos percibidos mes vencido.

**Parágrafo 1°.** Los aportes del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente al Sistema Integral de Seguridad Social serán asumidos de forma equivalente entre la Empresa de Intermediación Digital y el Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente, de la siguiente manera:

a) Sistema General de Seguridad Social en Salud: Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 6.25%, al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente corresponderá el pago del 6.25%

b) Sistema General de Seguridad Social en Pensiones: Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 8%, al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente pagará el 8%

c) Riesgos Laborales: A la Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 50% y al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente el pago del 50% restante.

**Parágrafo 2°.** Los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente, podrán ser vinculados al Sistema de Seguridad Social en Pensiones a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), en cuyo caso, la empresa de intermediación digital pagará el 8% del aporte voluntario.

**Parágrafo 3°.** Es responsabilidad de la Empresa de Intermediación Digital la verificación del registro, inscripción y cotización del Trabajador Digital Económicamente Dependiente en los mencionados sistemas, so pena de las sanciones previstas en el artículo 10 de la presente ley.

**Parágrafo 4°.** Corresponderá al Gobierno nacional a través de los ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo, generar una planilla de aportes al Sistema de Seguridad Social de acuerdo a lo previsto en el presente artículo, para lo cual contará con el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 8°. *Requisitos afiliación.*** Para la afiliación del Trabajador Digital Económicamente Dependiente, se requerirá únicamente el diligenciamiento del formulario físico o electrónico establecido para tal fin en la normativa vigente. Este deberá contener el régimen del Sistema de Seguridad Social al que se encuentra vinculado el afiliado, lo demás será potestad de la empresa de intermediación digital.

**Artículo 9°. *Riesgo laboral.*** El riesgo laboral de los trabajadores digital económicamente dependientes, para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, se clasifica de acuerdo con la actividad prestada según la Ley 1562 de 2012 y lo correspondiente del Decreto Único Reglamentario número 1072 de 2015, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**Artículo 10. *Sanciones.*** Las Empresas de Intermediación Digital que permitan la prestación del servicio de trabajadores autónomos económicamente dependientes, sin estar afiliados al Sistema de Seguridad Social, serán objeto de las sanciones establecidas en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993.

## CAPÍTULO III

### De las garantías de asociación del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente

**Artículo 11. *Agremiaciones de los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes y Empresas de Intermediación Digital.*** Los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes y las Empresas de Intermediación Digital podrán organizarse en asociaciones o gremios con personería jurídica registrada ante el Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo reglamentará las condiciones de registro y constitución de dichas asociaciones o gremios.

**Artículo 12. *Condiciones para la organización.*** Las Empresas de Intermediación Digital estarán en la obligación de proveer las condiciones y mecanismos para que sus Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes puedan organizarse en los términos del artículo anterior. De esta manera, las Empresas de Intermediación Digital deberán suministrar información de contacto de los demás trabajadores a su cargo cuando las respectivas agremiaciones o asociaciones así lo requieran. En ningún caso, las Empresas de Intermediación Digital podrán desconectar de sus plataformas a los trabajadores autónomos económicamente dependientes por razón a reclamos de orden laboral o por desacuerdos o conflictos que sean resultado de la relación entre Empresas de Intermediación Digital

y los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

RICARDO AGUILAR

Daniel

JAIME K. CRISO

Andrés Hincapié Custodio

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción y objetivo del proyecto de ley

La competencia universal y los cambios tecnológicos —como la adopción masiva de los teléfonos inteligentes—, en el marco de la globalización económica, están transformado el funcionamiento de la economía, convirtiéndose así en inversiones de innovación vitales para esta última (Ferry, 2014)<sup>1</sup> y con ello las relaciones entre clientes y empresas. De esta manera, es posible ver las transformaciones que progresivamente están sufriendo tanto el concepto tradicional de producción como las relaciones industriales y laborales.

Históricamente el modelo de relaciones industriales está fundamentado en una metodología de producción en serie con un conjunto de trabajadores dedicados a tareas particulares y subordinados a tareas específicas en el marco de la dependencia económica y disciplinar de un empleador. Este modelo laboral denominado “fordismo”, podría señalarse, fue el modelo de producción del siglo XX.

Este modelo ha pasado a ser obsoleto desde finales de 1980, en razón a que las mejoras tecnológicas —que se traducen aumentos en productividad y reducción de costos—, sumado a cambios en las preferencias laborales y la mayor internacionalización de las economías, permiten una mayor flexibilización laboral, así como procesos de contratación externa en otros países y reemplazo de la fuerza laboral ante la mecanización de nuevas

tareas. Esto ha conllevado a que se presenten nuevas modalidades de negocios, que dan cuenta y utilizan las posibilidades que dan los avances tecnológicos.

Pero también, el modelo ha mutado en razón a los cambios sociales presenciados desde finales del Siglo XX hasta nuestros días. Existe una transformación del tipo de organización social producto justamente de la hiperliberalización de las relaciones sociales, que, por supuesto, incluye a las relaciones industriales y laborales.

Como lo expresa el filósofo surcoreano Byung-Chul Han, “La sociedad disciplinaria de Foucault que consta de hospitales, psiquiátricos, cárceles, cuarteles y fábricas, ya no se corresponde con la sociedad de hoy en día. En su lugar se ha establecido desde hace tiempo otra completamente diferente, a saber: una sociedad de gimnasios, torres de oficinas, bancos, aviones, grandes centros comerciales y laboratorios genéticos. La sociedad del siglo XXI ya no es disciplinaria sino una sociedad de rendimiento. Tampoco sus habitantes se llaman ya “sujetos de obediencia”, sino “sujetos de rendimiento (...)” (Han, 2017)<sup>2</sup>.

Este es el caso de la economía colaborativa o la prestación de servicios a través aplicaciones móviles, que están inspiradas en el emprendimiento y la libertad. Un modelo de negocio que permite conectar a diferentes personas a través de plataformas móviles, de forma tal que un consumidor puede acceder a la prestación de diferentes clases de servicios como los financieros, de transporte, cuidado de animales, legales, tareas domésticas, etcétera, de forma inmediata y con bajos costos de transacción en el marco del rendimiento individual de quien presta el servicio directamente al consumidor final.

Como sugiere Han, “Con el fin de aumentar la productividad se sustituye el paradigma disciplinario [relación industrial clásica (sic)] por el de rendimiento [relaciones de economía colaborativa], por el esquema positivo del poder hacer (*Können*), pues a partir de un nivel determinado de producción, la negatividad de la prohibición tiene un efecto bloqueante e impide un crecimiento ulterior. La positividad del poder es mucho más eficiente que la negatividad del deber. De este modo, el inconsciente social pasa del deber al poder. El sujeto de rendimiento es más rápido y más productivo que el de obediencia”. (Han, 2017).

Así pues, la sociedad del rendimiento a través de estas modalidades de economía colaborativa o Empresas de Intermediación ha empezado a tener una mayor penetración en la economía mundial. Actualmente, esta modalidad de negocio representa unos 26 mil millones de dólares y cuenta con un potencial de crecimiento de más de 110 mil millones de dólares, equivalente a una tercera parte del PIB de Colombia. Por ejemplo, en 2013, para el desarrollo

<sup>1</sup> Ferry, Luc. *L'innovation Destructrice*. Editions Plon. París, 2014.

<sup>2</sup> Han, Byung-Chul. *Die Müdigkeitsgesellschaft* (La Sociedad del Cansancio). Traducción: Arantzazu Saratzaga Arregi y Alberto Ciria. Editorial Herder. Barcelona, 2017.

de aplicaciones móviles de este tipo, se destinaron en el mundo más de 1.5 billones de dólares, siendo un valor tres veces mayor a lo invertido en 2009.

Adicionalmente, una parte importante de la fuerza laboral se está vinculando a esta economía. Ya para 2015 cerca de 600 mil personas se desempeñan en empleos de la economía colaborativa, de las cuales, 160 mil se encuentran en los Estados Unidos.

En el caso colombiano, actualmente están vinculadas a esta modalidad de trabajo entre 20 y 25 mil personas, de las cuales, cerca del 45% es considerada su actividad principal. En promedio una persona que se desempeña en este nuevo modelo de negocio obtiene ingresos entre \$2.5 millones y \$3 millones<sup>3</sup>.

La idea primordial de la economía colaborativa es acercar la oferta de determinada clase de servicios con las necesidades particulares de los clientes. En ese sentido, siempre que estos últimos lo requieran, existirá un trabajador digital disponible.

Lo anterior conlleva a una enorme creación de valor para los clientes, dada la personalización en el servicio y la posibilidad de reducción de costos para garantizar un buen trabajo; en tanto, para las personas que prestan estos servicios –a partir del uso de una aplicación móvil–, los costos derivados de tareas como búsqueda de clientes, negociación de contratos y garantía de pago por la prestación del servicio se reducen dramáticamente.

No obstante, estas nuevas modalidades implican varios retos y la necesidad de ajustar la legislación laboral. Así, se hace necesario regular esta nueva modalidad de ocupación, a partir de la protección de garantías básicas para quienes prestan esta clase de servicios. Esto sin dejar de lado la flexibilización necesaria para estimular el crecimiento de estas modalidades de servicio colaborativo.

Es decir, los marcos de regulación existentes en la legislación laboral, i. e., trabajador o contratista independiente, no se ajustan de ninguna forma a las relaciones jurídicas establecidas a partir del uso de una plataforma móvil. Lo anterior se debe a la naturaleza de su trabajo, por cuanto no encaja en las categorías establecidas por la ley. Es decir, las relaciones de economía colaborativa que son producto de las transformaciones sociales de disciplinarias al rendimiento y por tanto no o existe subordinación o dependencia en los términos de los artículos 4°, 22 y 23 del Código Sustantivo de Trabajo, puesto que no se cumplen del todo los requisitos allí establecidos para sugerir de las relaciones colaborativas un contrato de trabajo, tampoco es posible definir que la relación entre colaborador y empresa de intermediación digital se da en el marco de la igualdad civil, inspiración de las legislaciones civiles y comerciales.

<sup>3</sup> Es bastante lamentable que, tanto el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación como el Ministerio del Trabajo tengan apenas cifras aproximadas respecto a esta materia.

No obstante, pareciera que este tipo de relaciones tomaran algunas características de cada una de las relaciones anteriormente enunciadas. Por una parte, las personas que prestan dichos servicios lo hacen de forma discrecional, sin un horario fijo, similar en ciertos aspectos a un contratista independiente. Sin embargo, estas mismas personas reciben restricciones impuestas por las empresas intermediarias digitales (como la tarifa a cobrar), como si tuvieran componentes salariales previamente definidos en una relación de trabajo.

El desconocimiento de ello implicaría varias dificultades y potenciales abusos, tanto en el plano legal laboral –debido a posibilidades de precarización laboral–, como en la perspectiva económica, en razón a la incertidumbre regulatoria y la precarización del mercado de trabajo que se refleja en las altas tasas de desempleo e informalidad en el país.

Desde el punto de vista legal-laboral, esta nueva modalidad podría implicar un menoscabo en las condiciones de empleo, lo cual conllevaría a graves problemas de igualdad y que inevitablemente hace que estos denominados “colaboradores” no cuenten con las prerrogativas ni las garantías de otro trabajador. Bajo el sistema actual, estos nuevos empleados no tienen certeza sobre un conjunto de protecciones legales, lo cual implica que las decisiones de empleo no siempre sean adecuadas, incluso la decisión de hacer parte del sector formal.

La nueva modalidad de trabajo en una economía colaborativa impone la totalidad de los riesgos propios de la actividad sobre las personas que prestan ese servicio –que en principio no deberían asumir– y restringen sus posibilidades de ingreso y toma de decisiones<sup>4</sup>.

Porejemplo, una persona que presta estos servicios en principio no debería asumir en su totalidad las prestaciones sociales, dado que sus ingresos pueden fluctuar y ello no está a su alcance sino de la empresa intermediaria digital, es decir, todos los riesgos de la modalidad de negocio recaen sobre la persona que presta dichos servicios, sin que ella tenga el control o toma de decisiones o posibilidades de mitigar esos riesgos. Este es el caso de muchas de las personas que prestan estos servicios, pero que no tienen los medios para asegurar su protección social ante una reducción de la demanda, pues no inciden sobre el precio ni la posibilidad de incrementar el número de clientes.

Desde un punto de vista económico, la mala clasificación laboral conlleva pérdidas de eficiencia, debido a las barreras que impone para el desarrollo de estas aplicaciones. Así, limita la creación de valor de las empresas al existir incertidumbre respecto a los costos con que operarían en un futuro, lo que

<sup>4</sup> Bardey, David. Uberización y trabajo a la demanda: una flexibilidad a priori ineficiente. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/uberizacion-y-trabajo-la-demanda-una-flexibilidad-priori-ineficiente-51927>.

de cualquier forma retrasaría las posibilidades de inversión y crecimiento.

En ese orden de ideas, la transformación de las sociedades disciplinarias a sociedades de rendimiento en el marco de las economías globales inspiradas por las ideas neoliberales constituye, potencialmente, una técnica de dominación que es ajena a las relaciones industriales. Como expresa Byung-Chul Han en su libro *Psicopolítica*: “El régimen disciplinario, según Deleuze, se organiza como un ‘cuerpo’. Es un régimen biopolítico. El régimen neoliberal, por el contrario, se comporta como ‘alma’. De ahí que la *psicopolítica* sea su forma de gobierno. Ella ‘instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente’. La motivación, el proyecto, la competencia, la optimización, la iniciativa son inherentes a la técnica de dominación psicopolítica del régimen neoliberal. La serpiente encarna sobre todo la culpa, las deudas que el régimen liberal establece como medios de dominación”<sup>5</sup>.

Por lo anterior, la incertidumbre regulatoria llevaría a pérdidas de valor para clientes, aplicaciones y trabajadores y potenciales abusos por parte de las Empresas Intermediarias Digitales a sus trabajadores o colaboradores. Por ejemplo, ante la incertidumbre laboral, una Empresa Intermediaria Digital consideraría problemático implementar un curso o programa para las personas que prestan servicios a través de la plataforma, pues ello le aumenta la probabilidad para que una juez declare la existencia de un contrato realidad y, por consiguiente, de una relación laboral. Así, la actual legislación conlleva que las personas que trabajan a través de estas plataformas reciban menos apoyo, capacitación o cualquier actividad por parte de las Empresas de Intermediación Digital que puedan mejorar la calidad del servicio.

En muchos de los países donde este tipo de empresas intermediarias tiene una mayor penetración de mercado, las disyuntivas de regulación normativa se han dirimido ante instancias judiciales. Lo anterior no es aceptable, debido a que las decisiones de un juez se enmarcan dentro de la rigidez de las categorías normativas existentes; “el juez es la boca de la ley” decía Montesquieu.

Por tanto, la decisión judicial sería ineficiente: Por un lado, en caso de que se declarase que la relación sustantiva entre Empresa de intermediación digital y colaborador o trabajador digital es un contrato de trabajo puesto que cumple con los presupuestos del Código Sustantivo de Trabajo, se verían afectados los nuevos emprendimientos que se realizan a través de estas plataformas digitales en tanto los costos laborales y parafiscales derivados de las relaciones de trabajo subordinado se harían insostenibles para dichas nuevas plataformas, afectando de esta

forma la eventual competencia del mercado digital: premisa básica del mercado digital global.

Por otro lado, en el caso en que la decisión judicial considerase que la relación sustantiva entre Empresa de Intermediación Digital y Colaborador se da en el marco de un contrato de prestación de servicios, se proporcionaría una injusta afectación y desprotección a los trabajadores y, en cualquier caso, podrían presentarse toda clase de arbitrariedades en dichas relaciones.

Ante estas dificultades, es necesario realizar un conjunto de reformas, de tal manera que se ponderen los riesgos asumidos por las personas que prestan este servicio con los beneficios obtenidos. Igualmente, se debe realizar un balance entre las ganancias de la flexibilidad laboral con la seguridad o certeza de los trabajadores frente a aspectos como ingreso o seguridad social. El presente proyecto de ley apunta en esa dirección.

Principalmente, se centra en la creación de una nueva categoría laboral, que se encuentra en una zona intermedia entre la contratación de servicios civiles y la contratación de trabajo. En esta nueva categoría se establecerá una relación nueva cuyos centros de imputación jurídica serán “Empresa de Intermediación Digital” y “trabajador digital”.

En esta nueva legislación se definen claramente las protecciones y beneficios que las plataformas móviles, en su función de Empresa de Intermediación Digital, deberán proveer a las personas que prestan los servicios y realizan el objeto social de estas últimas. En principio, estas protecciones y beneficios deberán mezclar las garantías y protección dadas a los trabajadores, en el marco de una relación clásica de trabajo, con la flexibilidad de la contratación civil por prestación de servicios atendiendo a la naturaleza de esta ocupación.

Así pues, el proyecto de ley constará de cuatro partes: i) régimen del trabajador digital; ii) régimen de seguridad social de los trabajadores digitales; iii) aseguramiento del servicio y, por último, iv) garantías de asociación a los colaboradores. Es importante advertir que estas reformas apuntan a regular las nuevas modalidades de trabajo digital. En todo caso, los empleadores cuyo modelo de negocio se siga realizando a través de una relación “fordista” o industrial clásica no podrán mutar sustituir su tipología de contratación, en la medida en que, bajo ninguna circunstancia, el presente proyecto de ley ignora o deroga el principio constitucional del contrato realidad o principio legal de la realidad sobre las formas.

## 2. Antecedentes del Proyecto de ley

El presente proyecto de ley ha sido radicado en dos oportunidades, en primer lugar, en la legislatura de 2016 en el Senado de la República, la Comisión VII del Senado debatió y aprobó en primer debate el proyecto de ley. En segundo debate, en la plenaria del Senado, el proyecto no consiguió las mayorías requeridas para ser aprobado, en razón a que algunos

<sup>5</sup> Han Byung-Chul. *Psychopolitik* (Psicopolítica, Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder). Traducción: Alfredo Bergés. Editorial Herder. Barcelona, 2014.

sectores políticos no estaban de acuerdo con algunas disposiciones establecidas.

En una segunda oportunidad, el 14 de agosto de 2018 fue radicado el Proyecto de ley “*Por medio de la cual se regula el trabajo digital en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2018 y remitido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Se designaron ponentes, los cuales solicitaron la realización de una audiencia pública en la que participaron diversos sectores interesados en el proyecto de ley, entre ellos el actual Gobierno nacional. Se radicó ponencia para primer debate, pero este no se realizó.

Sin embargo, como consecuencia de las diversas mesas de trabajo realizadas tanto con el Gobierno nacional como con los diferentes sectores, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó en el artículo 348 una disposición, con el fin de que el Gobierno nacional y los Ministerios de Hacienda, Salud y TIC diseñaran y formularan una política pública para caracterizar las condiciones de prestación del servicio a través de plataformas tecnológicas, para dotar de seguridad social a los trabajadores, el cual tendría como resultado un proyecto de ley de iniciativa del Gobierno. Lo anterior, pues, se hizo notorio, a raíz de este proyecto de ley, que no hay protección adecuada a los trabajadores que prestan sus servicios a través de plataformas tecnológicas. Sin embargo, empeñados en que la vinculación debe ser útil para las diferentes partes involucradas y en razón del impacto social y económico que tienen las nuevas formas de vinculación laboral a través de plataformas tecnológicas, decidimos radicar este proyecto de ley.

### **3. Reformas implementadas**

#### **i Introducción de una nueva categoría jurídica al ordenamiento colombiano: El trabajo digital económicamente dependiente:**

Esta categoría se construye sobre la base de regular el vacío normativo que actualmente existe en el derecho laboral y civil colombianos, en medio de los cuales se mueven actualmente las relaciones sustantivas entre las empresas de intermediación digital y los trabajadores digitales.

Así, las plataformas tecnológicas a través de las cuales se realizan diversas ocupaciones han puesto de presente que existen nuevas modalidades de trabajo que no se ajustan a cabalidad en el modelo tradicional del trabajo subordinado del Código Sustantivo del Trabajo, como tampoco es posible encasillarlo en las modalidades civiles de prestación de servicios.

De esta manera, al ser el trabajo un principio, un valor y un derecho protegido por la Constitución Política de Colombia, se hace necesario crear una categoría funcional que construya unas garantías mínimas a este nuevo tipo de relación jurídica. Por tanto, y como se ha expuesto hasta el momento, resulta fundamental incluir elementos del contrato de prestación de servicios y garantías propias del

contrato laboral, para que, por esa vía, finalice la incertidumbre jurídica en que se encuentran las diferentes partes involucradas en este tipo de actividad.

Por lo anterior, en el presente proyecto de ley, se construye un arquetipo de relación jurídica cuyos centros de imputación son: en un extremo, la Empresa de Intermediación Digital y, en otro, el trabajador digital. Esta relación sustantiva, al ser una nueva categoría introducida a la legislación colombiana, dista de la relación de trabajo contemplada en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio, como ya se indicó, del principio de la realidad sobre las formas.

Finalmente, esta nueva categoría denominada “trabajo digital económicamente dependiente” está inspirada en una serie de principios que se traducen en rasgos o características de las relaciones anteriormente determinadas, a saber: la protección del servicio prestado; la proporcionalidad de cotización al Sistema Integral de Seguridad Social, y, finalmente, los derechos de asociación derivados de esta relación sustantiva.

#### **ii. Características del trabajador digital y de la Empresa de Intermediación Digital:**

El trabajador digital es una nueva categoría jurídica introducida al ordenamiento jurídico colombiano, cuyo objetivo es la protección de aquellas personas naturales cuya actividad económica principal está marcada principalmente por su colaboración a una Empresa de Intermediación Digital. Es decir, que, a través suyo, se realiza el objeto social de la Empresa de Intermediación Digital, de forma tal que el trabajador digital se vuelve pieza indispensable dentro de la cadena de valor de la empresa.

En ese orden de ideas, al ser una situación jurídica desregulada –en razón a que, como ya se ha explicado, la modalidad de relacionamiento entre la persona natural que presta el servicio y la Empresa de Intermediación Digital no es posible encasillarla a ninguna figura del ordenamiento colombiano–, corresponde proteger ese tipo de trabajo, por irradiación de los principios constitucionales que protegen el trabajo en nuestra Carta Política.

Así pues, el trabajador digital es una persona natural que, a través de las Empresas de Intermediación Digital, construye una actividad económica principal por cuenta propia que le permite ocuparse y mantenerse económicamente activo. Por otro lado, la Empresa de Intermediación Digital se autodenomina como aquel instrumento en el marco del mercado que acerca la oferta y la demanda a través de una aplicación o plataforma web. De esta manera, al ser un intermediario del mercado y acercar oferta y demanda, se le reconoce una cuota de dinero determinada por la prestación del servicio a la Empresa de Intermediación Digital. Esta cuota siempre es determinada unilateralmente por dicha Empresa.

Por lo anterior, el trabajador digital debe ser sujeto de protección del Sistema General de Seguridad

Social, en el marco del reconocimiento del servicio que le presta a la Empresa de Intermediación Digital. De igual forma, es necesario garantizar la calidad del servicio a través de aseguramiento de su prestación por parte de la Empresa de Intermediación Digital, ya que, finalmente, es el trabajador digital quien realiza el objeto social de la misma.

En ese orden de ideas, es indispensable que, como legisladores, respondamos a esta nueva realidad ocupacional que existe en nuestro país, protegiendo a aquellas personas que, por un motivo u otro, se encuentran en la actualidad en la informalidad y la desprotección del Estado.

**Tabla 1: Roles de la Empresa de Intermediación Digital y Trabajador Autónomo económicamente dependiente**

<b>Roles de la Empresa de Intermediación Digital</b>	<b>Roles del Trabajador autónomo económicamente dependiente</b>
La Empresa de Intermediación Digital sirve como plataforma para encontrar al Trabajador digital y al usuario. En ningún caso, la Empresa de Intermediación Digital asigna un trabajador digital a un usuario.	El trabajador digital tiene una condición flexible en la prestación de sus servicios personales, circunscribiéndose al momento en que así lo deseen y lo soliciten a la Empresa de Intermediación Digital según su disponibilidad, a través de la conexión a la misma.
La Empresa de Intermediación Digital podrá establecer unos requerimientos de calidad determinados de escogencia de los trabajadores digitales que serán vinculados para utilizar su plataforma. Por ejemplo: el pasado judicial o condiciones determinadas de los instrumentos a través de los cuales prestarán su servicio.	La Empresa de Intermediación Digital no tiene ninguna incidencia en la posibilidad de disponibilidad del trabajador digital a diferencia del sistema clásico de relación laboral, en la cual, en ejercicio del <i>ius variandi</i> el empleador fija los horarios y el lugar en el cual se presta el servicio por parte del trabajador.  Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la Empresa de Intermediación Digital no pueda establecer incentivos que les permitan a los trabajadores digitales ocuparse permanentemente a través de estas plataformas como actividad principal.
La Empresa de Intermediación Digital tiene la facultad de fijar el precio por el servicio prestado por el trabajador digital a través de su plataforma web o aplicación. Ahora bien, en razón a lo anterior, también es posible fijar unilateralmente unos estándares de calidad determinados en la prestación del servicio.	La relación del servicio con la Empresa de Intermediación Digital puede ser ocasional o constante, a discreción del trabajador digital.
Tanto la Empresa de Intermediación Digital como el trabajador digital serán remunerados por la prestación del servicio a través de la plataforma de la empresa que ella misma fijará previamente en función de porcentajes por servicio prestado.	Los Trabajadores digitales son pieza fundamental del negocio de la Empresa de Intermediación Digital, porque a través de estos es que se ejecuta efectivamente su objeto social.

Ahora bien, esta figura es claramente diferenciable de las demás establecidas en la legislación colombiana (Tabla 2).

**Tabla 2: Diferencias con las demás figuras del ordenamiento jurídico colombiano**

<b>El trabajador</b> Código Sustantivo del Trabajo	<b>El contratista independiente</b> Código Civil	<b>El Trabajador Autónomo económicamente dependiente (TAED)</b> (proyecto de ley)
Subordinación Laboral y dependencia económica del empleador	Independencia técnica	Independencia jurídica y, al tiempo, dependencia económica frente a la Empresa de Intermediación Digital

<b>El trabajador</b> Código Sustantivo del Trabajo	<b>El contratista independiente</b> Código Civil	<b>El Trabajador Autónomo económicamente dependiente (TAED)</b> (proyecto de ley)
Prestaciones sociales y vacaciones	N/A	N/A
Horarios fijos	N/A	No hay horarios fijos ni control sobre los mismos por parte de la Empresa de Intermediación Digital.
<i>Ius variandi</i>	N/A	N/A

El trabajador Código Sustantivo del Trabajo	El contratista independiente Código Civil	El Trabajador Autónomo económicamente dependiente (TAED) (proyecto de ley)
Pensiones, Salud y ARL a prorrata entre empleador y Trabajador	Pensiones, Salud y ARL a cargo del contratista independiente	N/A
Salario	Honorarios pactados fijos	Control del porcentaje y tarifa del servicio a discreción de la Empresa de Intermediación Digital
Estabilidad laboral reforzada	N/A	N/A
Indemnización por despido sin justa causa	N/A	N/A
Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional del empleador	N/A	Hace parte integral – como pieza fundamental– del objeto misional de la Empresa de Intermediación Digital

**iii. Seguridad Social:**

Al ser una regulación de una nueva forma de trabajo, es importante garantizar que los trabajadores digitales cubran los riesgos propios del Sistema General de Seguridad Social. De esta forma, estarán obligados a afiliarse y cotizar en los términos del Régimen General de Seguridad Social al Sistema de Pensiones, Sistema Contributivo de Salud y Riesgos Laborales.

Ahora bien, con el objetivo de garantizar la flexibilidad propia de este modelo de trabajo, así como la protección necesaria al trabajo en términos constitucionales, se exige que el aporte a cada uno de los sistemas se haga de forma equivalente entre la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador digital (Tabla 3).

Esto, atendiendo a la asimetría que existe entre los riesgos que cada uno de ellos asume y las posibilidades para asumirlo. Igualmente, las Empresas de Intermediación Digital, a través de sus plataformas móviles, cuentan con suficiente margen para asumir por lo menos la mitad de la seguridad social, debido a que sus costos fijos son bajos y cuentan con las ventajas económicas propias de las economías disruptivas, como poder de mercado y mayor margen de ganancias.

Por otra parte, esta medida apunta a mejorar la informalidad del mercado laboral. De esta manera, los trabajadores digitales se verán en mejor condición para realizar su cotización e ingresar al sistema contributivo. Asimismo, al obligar a la cotización al sistema de seguridad social, se reduce la informalidad de todos aquellos trabajadores digitales que hoy en día se encuentran desamparados del sistema integral de seguridad social.

De esta manera, esto conlleva a aliviar la presión fiscal del Estado sobre los regímenes que, por naturaleza, son contributivos, como Salud

o Pensiones. En otras palabras, que parte de los recursos públicos destinados al sistema de subsidios en seguridad social podrán ser mejor focalizados y destinados en la atención de las personas que no encuentran empleo o en situaciones de informalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la Empresa de Intermediación Digital deberá –necesariamente– escoger la Agencia de Riesgos Laborales a su discreción, con el fin de afiliar a todos sus trabajadores económicamente dependientes bajo el amparo de un mismo esquema de prevención y protección de riesgos laborales.

**Tabla 3: Cotización a salud y pensión**

	Aportantes	Salud	Pensión	ARL
Relación Laboral	Empresa	8.50%	12%	100%
	Empleado	4%	4%	-
Contratista Independiente	Empresa	-	-	-
	Contratista	12.50%	16%	100%
Trabajador Digital	Empresa de Intermediación Digital	6.25%	8.0%	50%
	Trabajador Digital	6.25%	8.0%	50%

**iv. Aseguramiento del servicio:**

En este apartado se crean un conjunto de medidas para que las aplicaciones móviles y los trabajadores autónomos cuenten con los seguros necesarios ante cualquier siniestro. Este conjunto de medidas reduce la incertidumbre legal en la ocurrencia de cualquier accidente y otorgan un mejor marco regulatorio para la operación de las aplicaciones móviles. Así, la economía colaborativa funcionaría con el más alto nivel de protección y seguridad.

De esta forma, estas medidas apuntan a crear condiciones más seguras para los usuarios y un marco de protección legal ante cualquier accidente. En últimas, más que una medida para favorecer exclusivamente a los trabajadores digitales, se busca también que el servicio prestado permita proteger a los clientes de cualquier peligro y evitar en mayor medida los costos que implicarían, para el caso de las aplicaciones móviles o clientes, una posible demanda ante un juez.

En diferentes ciudades y estados de Estados Unidos se ha empezado a implementar este tipo de medidas. En especial, el debate se ha dado luego de la ocurrencia de accidentes fatales que llevaron a los legisladores a tomar sobre la marcha medidas para la adopción de seguros por parte de los actores del modelo de negocio de economía colaborativa. En ese sentido, el presente proyecto de ley se adelanta a ello y toma una perspectiva de protección, tanto a los usuarios como a los trabajadores autónomos.

**v. Libertad de organizarse y negociar colectivamente:**

El derecho de libre asociación está garantizado por el artículo 38 de la Constitución Política en los siguientes términos:

*“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.*

De este principio se deriva los derechos de asociación y de negociación colectiva establecidos en los artículos 39 y 55 de la Constitución Política, y las normas de derecho colectivo del trabajo que los desarrollan. Ello quiere decir que la asociación y la negociación colectiva superan el ámbito de competencias del trabajo dependiente y subordinado, al ser un mandato constitucional de aplicación directo.

En ese orden de ideas, al introducir una nueva categoría que regula los vacíos relativos a los servicios prestados por los trabajadores digitales, es necesario también dotarlos de garantías de asociación y herramientas de negociación, bajo el reconocimiento de la desigualdad material que existe entre cada trabajador digital y su respectiva Empresa de Intermediación Digital.

De esta forma, se protege el trabajo desarrollado por los trabajadores digitales, permitiendo expresamente que se asocien frente a cada Empresa de Intermediación Digital, o a modo de gremio por servicios, de suerte que tengan toda la incidencia y poder de negociación en su ámbito de competencia o nicho de mercado.

Así pues, se le exigirá a la Empresa de Intermediación Digital que permita y provea distintas herramientas de información sobre su actividad económica y colaboradores, a fin de evitar la atomización de los trabajadores digitales.

Esta herramienta es fundamental para que los trabajadores autónomos tengan cierta capacidad de influir en sus ingresos y prestaciones sociales, así como participar en los lineamientos de las Empresas de Intermediación Digital para el correcto funcionamiento de las mismas. Así, se les proporciona a los trabajadores autónomos la oportunidad de obtener una interlocución directa y colectiva en sus relaciones con las Empresas de Intermediación Digital.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

TERMINO ORTEGA

ANNA MARIA CASTAÑEDA

JAIRO H. CRISTO

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de Agosto del año 2019

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

No. 160 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por HS Rodrigo Lara  
HS Richard Aguilar, HS Termino Ortega, HS Didier Lobo,  
HS Ana Maria Castañeda, HR Jairo H. Cristo

SECRETARÍA GENERAL

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2019**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión; se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** Esta ley tiene por objeto tomar medidas para garantizar calidad en los servicios públicos, se reglamenta la reconexión de servicios públicos domiciliarios, estableciendo un límite en el valor de la reconexión y otorgará tres (3) días hábiles de mora para evitar la suspensión.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 140. Suspensión por incumplimiento.** El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. En todo caso para proceder a la suspensión por incumplimiento, el prestador de los servicios públicos domiciliarios deberá informar al usuario de no haber recibido el correspondiente pago o su comprobante, comunicación que deberá ser enviada por el mismo medio o canal por donde allegó el recibo o factura de cobro del servicio, y, además, deberá informarle al usuario el medio por el cual debe allegar el respectivo comprobante de pago. El usuario una vez recibida la anterior comunicación deberá, entre los tres (3) días hábiles siguientes al recibo, allegar el respectivo comprobante de pago, so pena de constituirse en mora y proceder a la suspensión del servicio.

Es causal también de suspensión la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. En los casos de suspensión y cobro por la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario, la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base en el consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.

**Parágrafo.** Para el servicio de agua potable y alcantarillado, las empresas de servicios públicos domiciliarios solo podrán proceder a la suspensión del servicio por incumplimiento cuando transcurrido un mes sin que el usuario allá aportado el respetivo comprobante de pago.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

**Artículo 142. Restablecimiento del Servicio.** Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, este debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio. Las comisiones de regulación fijarán plazos máximos para el restablecimiento del servicio, teniendo en cuenta las características de cada servicio.

Para la liquidación y pago de todos los gastos de reconexión dentro de los servicios públicos domiciliarios, que pueden establecer este cobro, este no podrá exceder a un día del Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV).

**Artículo 4°.** *Suspensión por incumplimiento dentro de los servicios de telefonía celular, internet y televisión.* El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión de los servicios de telefonía celular, internet y televisión en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual

y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. En todo caso para proceder a la suspensión por incumplimiento el prestador de los servicios públicos domiciliarios deberá informar al usuario de no haber recibido el correspondiente pago o su comprobante, comunicación que deberá ser enviada por el mismo medio o canal por donde allegó el recibo o factura de cobro del servicio, y además deberá informarle al usuario el medio por el cual debe allegar el respectivo comprobante de pago. El usuario una vez recibida la anterior comunicación deberá, entre los tres (3) días hábiles siguientes al recibo, allegar el respectivo comprobante de pago, so pena de constituirse en mora y proceder a la suspensión del servicio.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. En los casos de suspensión y cobro por la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario, la empresa prestadora deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base al consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación.

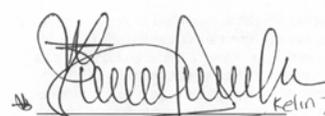
Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.

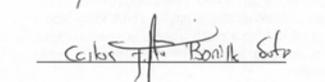
**Artículo 5°. Derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

  
VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara

  
Kelvin Johanczy

  
Fabio Andrade

  
Carlos Bonilla

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2019

*por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión; se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley que busca tomar medidas para garantizar calidad en los servicios públicos, se reglamenta la reconexión de servicios públicos domiciliarios, estableciendo un límite en el valor de la reconexión y otorgará tres días hábiles de mora para evitar la suspensión, modificando la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”<sup>1</sup>:

#### OBJETO DEL PROYECTO:

Un proyecto de ley que busca reglamentar los términos de reconexión de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión. Esto con el fin de garantizar calidad en la prestación de dichos servicios y un límite en el valor de la reconexión. En referente a lo anterior podemos destacar las siguientes medidas:

- El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio. Sin embargo, muchas veces el costo de la reconexión supera el valor del consumo; por tal motivo, este proyecto establecerá un límite en el cobro de reconexión, el cual no podrá exceder un día del Salario Mínimo Legal vigente (SMLV) (\$27.603.86).

- Por otro lado, el proyecto obligará a las empresas prestadoras de estos servicios a otorgar tres días hábiles después de notificado el usuario, dando la oportunidad al ciudadano para que se ponga al día en sus obligaciones y pueda evitar la suspensión del servicio.

- Si bien los usuarios deben tener mayores beneficios, las empresas también tienen derecho a velar por sus intereses; de esta manera, la iniciativa permitirá ejercer un mayor control sobre la piratería de servicios por parte de los usuarios, a través de la creación de comisiones de regulación que puedan determinar el alcance de las irregularidades y establecer así las acciones necesarias para contrarrestar este tema.

- Esta iniciativa será una modificación a la Ley 142 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que permitirán la protección y garantía en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, beneficiando a todos los usuarios del país y a su vez a las empresas prestadoras.

#### MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de

la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

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

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

(...)

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”<sup>2</sup>.*

Si bien este proyecto no tiene un impacto fiscal, respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

*“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”<sup>3</sup>.*

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.  
Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>3</sup> Sentencia C-324 de 1997

<sup>1</sup> Ley 142 de 1994. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html)

• **Quedar desconectado de un Servicio Público Domiciliario (SPD)**

Académicamente en Colombia se ha investigado mucho sobre el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD), con distintos sentidos, determinar por ejemplo el impacto en la calidad de vida de las personas, los problemas marginales que surgen de una desconexión y en búsqueda de respuesta a la conexidad con los derechos humanos. En la ciudad de Medellín, en donde más se han interesado por tocar la temática, pero sin duda, esta es una pequeña representación de lo que pasa en el país, siendo contiguos con todos los hechos estilizados de los últimos tiempos en el sector.

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) en la actualidad, más que un derecho adquirido, son un derecho poco sustituible que busca en su esencia satisfacer las necesidades básicas de todos los hogares de una sociedad constituida en organización social. Frente a la perspectiva de construcción de ciudad, este tema es determinante para demostrar la desigualdad en acceso, pudiendo con estar connotar la lucha de clases que históricamente el país ha vivido y tratado de superar, esto entonces es un llamado importante para acortar esa brecha. Políticamente obedece a la transitoriedad de modernización de Estado, bajo el estatuto de equidad.

En el año 2008, la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín realizó unos aportes importantes para entender lo que pasa en un hogar que queda desconectado de un servicio público domiciliario, catalogándolo como la desconexión, la miseria y la exclusión:

*En términos generales, se puede decir que las zonas donde mayor desconexión y privación del derecho al agua y a la energía hay, es en aquellas zonas más marginadas de la ciudad, donde la inversión social no ha tenido prioridad ni una incidencia de gran relevancia.*

*La causa más frecuente para la desconexión de los SPD es la falta de capacidad de pago de la población, como consecuencia de las pocas posibilidades de empleo, los bajos ingresos y las tarifas relativamente altas. Además, influye la situación del contexto y de control social en los barrios, existiendo una baja reivindicación de los derechos de la población afectada, lo cual impide unión de fuerza para lograr cambios en la política de prestación de servicios.*

*En asuntos tan básicos como la alimentación, encontramos un alto déficit, dietas desbalanceadas y poco variadas, debido a los bajos ingresos, y que, por la desconexión del agua y de la energía, se agudiza. A lo largo puede generar desnutrición en los niños principalmente, lo que a su vez puede repercutir en la salud física y mental, exponiendo a las personas más vulnerables a todo tipo de enfermedades. En el caso de los neonatos, es muy evidente la ausencia de*

*los servicios por el cuidado especial que requieren estos, como ilustra la siguiente afirmación de una señora desconectada: «para dar de mamar al bebé, para cambiar los pañales y cuando llora mucho de noche, es muy difícil sin la luz».*

*Un impacto más que produce la desconexión está relacionado con la salud, tanto física como mental. Por ejemplo, alumbrarse con velas o lámparas de petróleo causa efectos negativos especialmente en la vista. Por la falta de agua potable, se generan también enfermedades estomacales, como diarreas, infecciones intestinales; asimismo, otras de tipo respiratorio y alérgico, como sarpullidos y brotes en la piel.*

*Con respecto a la salud mental la desconexión ocasiona preocupación y estrés por las deudas, angustia, mal genio, desconcentración, ganas de llorar, impotencia y deteriora las relaciones familiares. Además, constatamos temores permanentes en la gente por la posible pérdida de sus bienes, como sus precarias viviendas, a raíz de la incapacidad de resolver la deuda<sup>4</sup>.*

Esto, entonces, demuestra que una notificación adicional y una constitución en mora para la posible planificación de los usuarios es más que productiva. Frente a esto, las empresas también tendrían la posibilidad de mejorar los recaudos y en búsqueda de atomizar el problema de la reconexión una vez ya constituida esta, tener un techo para este cobro a un día de Salario Mínimo Legal Vigente.

• **Alivio al bolsillo de los hogares frente a la reconexión**

La modificación en este proyecto de ley sobre cobro de reconexión busca aliviar las finanzas de los hogares, que como Estado regulador termina por ser una tarea inminente. Toda vez que la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco) informó a *Portafolio*, que:

*De acuerdo con la Ley de servicios públicos domiciliarios, cada servicio tiene unas tarifas para estos casos. Mientras en acueducto está definida por unos porcentajes, en energía y gas natural tienen libertad vigilada.*

*\* Acueducto. La reinstalación tiene una tarifa del 1,2 por ciento de un salario mínimo legal mensual vigente, que este año equivale a 8.853 pesos, pero hay que sumarle el cargo por la suspensión, que es de 1,4 por ciento de un salario mínimo. Es decir, el proceso completo cuesta por lo menos 19.181 pesos. La suspensión se da solo cuando hay mora entre uno y dos periodos de facturación.*

*Pero si el atraso es mayor o hay fraude, se cobran los cargos de corte y reconexión, cuyas tarifas son del 2,4 por ciento y 2,2 por ciento de un salario mínimo, que sumadas dan este año 33.935 pesos.*

Ver enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

<sup>4</sup> Ver enlace: <http://mesainterbarrialdedesconectados.blogspot.com/2011/05/la-desconexion-y-el-alto-costo-de-los.html>

\* *Gas natural. De acuerdo con Andesco, bajo el régimen de libertad vigilada para la definición de las tarifas por concepto de reconexión y reinstalación, los valores para los usuarios varían entre 55.000 pesos y 120.000 pesos, dependiendo de los costos asociados al proceso, valor que se difiere hasta en 24 cuotas y se paga a través de la factura.*

*Pero en los reportes que las empresas hacen a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), los valores más bajos de reconexión inician en 15.500 pesos y van hasta los 42.400 pesos, dependiendo del municipio y de la empresa prestadora, mientras en la reinstalación las tarifas inician en 42.000 pesos y pueden superar los 460.000 pesos, también según la región y empresa, debido a que hay que volver a hacer obras para instalar tubería.*

*En Bogotá, por ejemplo, la tarifa es de 94.367 pesos, en Cali el costo es de 121.300 pesos, en San Gil (Santander) el precio es de 186.000 pesos, tarifa que es similar para Mocoa (Putumayo).*

\* *Energía eléctrica. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, las prestadoras no le reportan a esta entidad las tarifas, ya que esos topes los fija la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).*

*Sin embargo, Andesco señala que hoy no hay topes. Y no fue posible establecer con la CREG los rangos en que se mueven las tarifas<sup>5</sup>.*

Los cobros por reconexión son impedimento evidente para que los usuarios puedan acceder al servicio nuevamente, la búsqueda de protección del usuario es lo vital, por lo ya demostrado, sin embargo, la protección de la empresa privada también lo es, por esto, es importante equiparar las acciones en donde ambas partes se puedan ver beneficiadas en promedio tener un techo para este cobro a un día de Salario Mínimo Legal Vigente, promueve mejora en la información para muchas partes, para los usuarios, para las empresas (en sus proyecciones financieras) y para los entes reguladores.

• **Precios y competitividad en los servicios públicos:**

Las modificaciones y el control que se han tendido en los últimos años ha mejorar notablemente la cobertura y la prestación de los servicios públicos del país. Esto por ejemplo es reconocido por el Informe de Competitividad 2018-2019, que además resalta el avance en el servicio eléctrico, lo que ha hecho que olvidemos problemas como el racionamiento.

*“Desde que se adoptó el esquema de cargo por confiabilidad (CC) en 2006, el país no solo ha logrado incrementar de manera importante su capacidad de generación, sino que ha superado exitosamente fenómenos climáticos adversos como el de El Niño de finales del año 2015 y comienzos de 2016. Esto ha permitido que no haya racionamientos y que la economía pueda operar sin los traumatismos que desencadenan esa clase de situaciones. Sin*

*embargo, entendiendo que la confiabilidad también pasa por diversificar la matriz de generación, que es predominantemente hídrica y térmica, el país ha avanzado en el establecimiento de incentivos para tal efecto como los previstos en las Leyes 1715 de 2014 y 1819 de 2016, así como en el Decreto 0570 de 2018. Esto no solo pretende disminuir el impacto de eventuales situaciones climáticas adversas, sino que también aportaría a llevar electricidad a zonas que no pueden ser cubiertas por esquemas tradicionales de generación y a combatir el cambio climático”<sup>6</sup>.*

Pero uno de los retos que tiene el país es mejorar la calidad y el costo del servicio según lo manifestado por el mismo informe, que lleva a un impacto negativo en el sector empresarial y en el ciudadano. Los precios de los servicios públicos del país son una de las preocupaciones de los ciudadanos y de los empresarios, su se toma por ejemplo el servicio eléctrico, esto manifiesta el Informe de Competitividad Nacional:

*“Además de la confiabilidad, el precio de la energía también es un componente esencial para garantizar la competitividad de una economía y el bienestar de sus ciudadanos. Aunque Colombia se ubica en los puestos intermedios en esta materia a nivel latinoamericano, es posible avanzar en medidas que reduzcan el precio, como la creación de una oferta de energía en firme eficiente y competitiva, la reducción de asimetrías de información entre los agentes del mercado mayorista, continuar impulsando la autogeneración y la respuesta de la demanda, desarrollar una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos e impedir el aumento de las transferencias del sector eléctrico (TSE).*

*Finalmente, en lo que respecta a la calidad en la prestación del servicio, la heterogeneidad continúa siendo muy alta a nivel departamental, mientras que, a nivel latinoamericano, Colombia apenas supera la calificación promedio de la región. Sin embargo, el país ha hecho avances importantes por avanzar en mejores herramientas de medición, así como en tener mayores capacidades de monitoreo y control”<sup>7</sup>.*

Según los indicadores del Informe de Competitividad, Colombia continúa teniendo precios de la energía superiores a los del promedio regional. A corte de 2017, el país era el séptimo de mayores precios de energía industrial en la región, superando en 11,4 % la media latinoamericana.

Sobre el particular, el Informe manifiesta *“unos mayores precios de la energía afectan la competitividad y productividad empresarial, especialmente de aquellas industrias en las que la energía es determinante en su estructura de costos y*

<sup>5</sup> Ver enlace: <https://www.portafolio.co/economia/cuanto-cuesta-reconectar-los-servicios-publicos-en-colombia-506923>

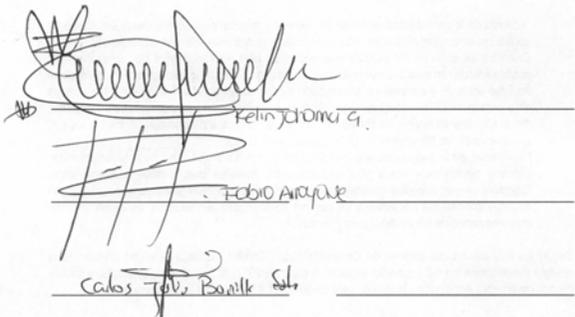
<sup>6</sup> Ver enlace: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>

<sup>7</sup> Ver enlace: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>

que compiten con empresas extranjeras en distintos mercados”<sup>8</sup>.



**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
Representante a la Cámara



Felipe Gómez G.  
Fabio Arroyave  
Carlos J. Bonilla

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de Agosto del año 2019

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

No. \_\_\_\_\_ Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por HE Víctor M. Ortiz  
HE Kelyn J. Gonzalez, HE Fabio Arroyave  
HE Carlos J. Bonilla



**CONTENIDO**

Gaceta número 758 - viernes 16 de agosto de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de ley número 156 de 2019 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 158 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones.....	4
Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de Fundación y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de ley número 160 de 2019 Cámara, por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de Empresas de Intermediación Digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia. ....	17
Proyecto de ley número 161 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión; se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones.....	25

<sup>8</sup> Ver enlace: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>