



# 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° 928

Bogotá, D. C., martes, 24 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019.

Senador

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Comisión Séptima de Senado del Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.**

Respetado señor Secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Comisión Séptima de Senado del Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.* El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

### I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 24 de julio de 2019 con autoría de la honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera y coautoría de los honorables Senadores Pablo Catatumbo Torres, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Aída Avella Esquivel, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Israel Alberto Zúñiga Iriarte, honorables Representantes Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño Marín, David Ricardo Rasero Mayorca, Abel David Jaramillo Largo.

Posteriormente, el proyecto fue radicado en Comisión Séptima de Senado el pasado 12 de agosto de 2019, donde se nombró como ponente única a la honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera. El pasado viernes 30 de agosto se solicitó una prórroga en el plazo del informe de ponencia, que fue concedida mediante oficio de la Secretaría de la Comisión Séptima con fecha 2 de septiembre de 2019.

Siguiendo con el trámite, mediante este oficio se rinde ponencia para primer debate en Senado y se espera que sea anunciado dentro de la agenda de la Comisión Séptima en los próximos días.

### II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objetivo fomentar el empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad, mediante medidas afirmativas que faciliten su acceso al mercado laboral y el impulso de emprendimientos liderados o integrados principalmente por mujeres jóvenes.

Si bien la Ley 1780 de 2016 busca generar medidas de fomento del empleo para los jóvenes entre 18 y

28 años de edad, a través de medidas para el diseño y la ejecución de políticas de empleo y la promoción de mecanismos de vinculación laboral con enfoque diferencial, en ella no se reconocen las brechas de género existentes dentro de la población juvenil y, por tanto, la necesidad de establecer medidas afirmativas para equiparar dichas desigualdades en el mundo laboral.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Las mujeres jóvenes desde los 14 años de edad, a diferencia de los hombres del mismo rango de edad, enfrentan barreras sociales y culturales que les impiden acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones. Esta realidad, que se constata en la gran encuesta de hogares del DANE en la baja tasa global de participación de las mujeres (51.2%) respecto a los hombres (72.2%), está fuertemente relacionada con el empleo de las mujeres jóvenes en actividades del hogar sin remuneración, y en puestos de trabajo familiar no remunerado.

La importante contribución de las mujeres jóvenes a la economía del cuidado (cuidado de sus hijos, esposos, padres, hermanos, abuelos y otros familiares) sin remuneración, impide que estas jóvenes se capaciten y adquieran la experiencia necesaria para competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral.

Con ese antecedente, al ingresar al mercado laboral, estas mujeres ya se encuentran nuevamente en desventaja porque los empresarios aplican un sesgo de género al preferir contratar hombres, dando lugar a una tasa de desempleo mayor entre las mujeres de 18 y a 28 años de edad (24%) respecto a los hombres del mismo rango de edad (13%).

En cuanto a los emprendimientos empresariales y los cargos directivos, también se observan barreras de acceso para las mujeres jóvenes, pues en los cargos de empleador/patrón encontramos un 73% de hombres y solo un 27% de mujeres. Esta dinámica excluyente también tiene que ver con las barreras de acceso al mercado laboral y la brecha salarial entre hombres y mujeres de la misma edad y con el mismo cargo, puesto que esto le confiere a los hombres una mayor independencia económica y una mejor capacidad de ahorro para la inversión.

Este proyecto está orientado a mitigar las barreras de acceso al mercado laboral que enfrentan las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad, a través de beneficios adicionales para los empresarios que contraten personal nuevo con estas características, siempre en el marco de lo establecido en la Ley 1780 de 2016 sobre “Empleo Joven”. Se espera que eximir a los empresarios del pago de aportes a las cajas de compensación familiar, hasta por tres años, por cada mujer joven vinculada en un cargo nuevo, aliente a los empresarios a darle una oportunidad preferente a las mujeres para acceder a nuevos puestos de trabajo; del mismo modo que la Ley 1780 de “Empleo Joven” crea ese beneficio a favor de los jóvenes en general desde el año 2016.

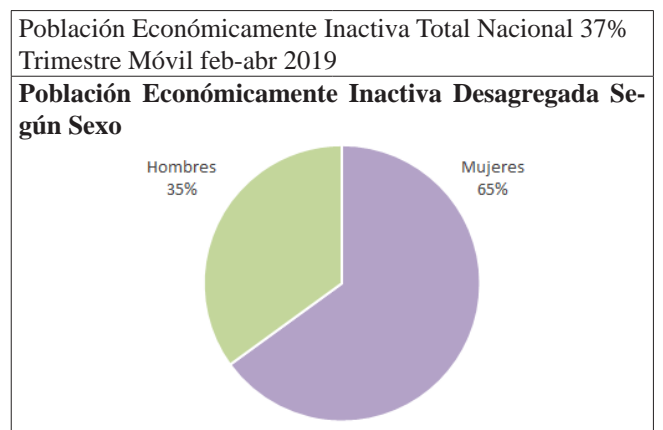
En materia de emprendimiento, el proyecto de ley introduce medidas afirmativas para permitir que las mujeres jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, accedan a una línea especial de financiamiento para emprendimientos y acompañamiento técnico a través del Fondo Emprender del Sena. Se espera, además, que esas empresas jóvenes lideradas por mujeres jóvenes y con planta de personal compuesta principalmente por mujeres jóvenes, sean eximidas del pago de renovación de la matrícula mercantil durante el segundo y tercer año de funcionamiento, para facilitar que consoliden su posición competitiva y se afiancen en el mercado.

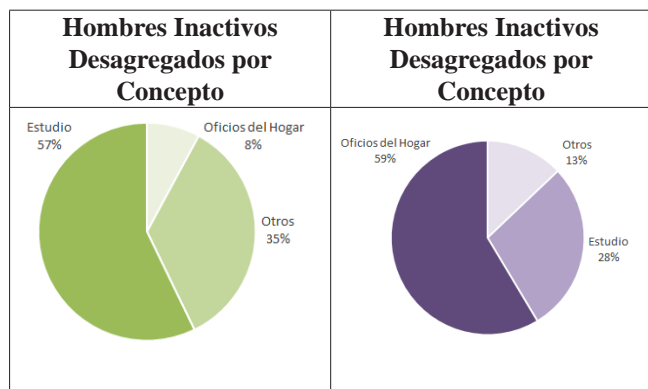
**IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY**

**A. Barreras para el acceso a la actividad económica.**

La primera estadística que da cuenta de las barreras estructurales que les impiden a las mujeres acceder a la vida económica en igualdad de condiciones que los hombres es la Tasa Global de Participación (TGP), que mide la proporción en la que las personas en edad de trabajar se encuentran económicamente activas, bien sea desarrollando alguna actividad laboral o buscando empleo persistentemente. De acuerdo con los registros del DANE, desde el primer trimestre móvil del año 2001 hasta el más reciente trimestre móvil del año 2019, en promedio, la TGP de los hombres llega a 74,2%, mientras que en el caso de las mujeres solo llega al 51,2%. Esto quiere decir que 3 de cada 4 hombres en edad de trabajar se consideran económicamente activos, mientras que en el caso de las mujeres solo 2 de cada 4 alcanzan esta condición.

De allí se deduce en sentido inverso, que la tasa de inactividad económica en el caso de las mujeres es mucho mayor que en el de los hombres (49% y 26% respectivamente). Los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del trimestre móvil más reciente del año 2019, muestran que la mayoría de los hombres económicamente inactivos se encuentran estudiando (57%) o dedicados a actividades diversas (35%), mientras que solo el 8% se dedican a oficios del hogar. En contraste, dentro del grupo de las mujeres económicamente inactivas predominan las que se dedican a oficios del hogar (59%) o a estudiar (28%), con un registro muy bajo de las que están concentradas en otras actividades (13%).





**Gráfico 1: Elaboración propia / Datos DANE Gran Encuesta integrada de Hogares, trimestre móvil enero-abril de 2019**

En este punto resulta contradictorio que el DANE aún desconozca el carácter económico-productivo de los denominados “oficios del hogar”, a pesar de que la tendencia académica mundial reconoce que dichas actividades son una verdadera contribución al Producto Interno Bruto de cada país. Pero en todo caso, incluso sin controvertir las categorías estadísticas del DANE, en este aspecto es preocupante no solo la desproporción entre las diferentes categorías de inactividad del mercado laboral de los hombres respecto al de las mujeres, sino además la explicación que subyace a este hecho evidente.

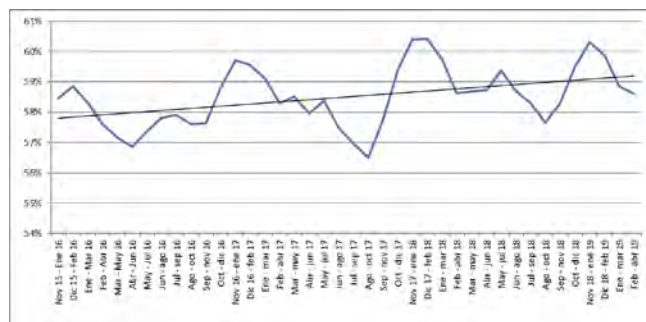
En efecto, en el caso de los hombres la inactividad económica se explica principalmente porque estas personas se dedican a estudiar, quizá para optimizar su perfil laboral y su competitividad en aras de una mejor oportunidad de acceso al mercado laboral, lo cual repercute a su vez, en una mejora significativa en su posición salarial respecto a otros candidatos con menor calificación académica.

En contraste, en el caso de las mujeres la inactividad económica está relacionada directamente con la obligación de atender oficios del hogar, que no solo no son consideradas como actividades productivas, sino que además son vistas como “deberes” de las mujeres, que las marginan por largos periodos de tiempo de la formación académica y de la adquisición de destrezas y habilidades laborales que son necesarias para mejorar sus oportunidades de acceso al mercado laboral.

Lo que este indicador demuestra, no es solamente una realidad chocante en la que las mujeres sufren con mayor rigor la inactividad económica, sino además, deja en evidencia el círculo vicioso que desde muy temprano en sus vidas, las excluye del mercado laboral y las condena a dedicarse casi exclusivamente a trabajos no remunerados dentro de su propio hogar, que a su vez, les impiden adquirir conocimientos o desarrollar estudios oportunamente para competir en igualdad de condiciones con los hombres en etapas posteriores de su vida económica.

**Tasa de Crecimiento de la Participación de Mujeres Dedicadas a Oficios del Hogar Dentro del Total de Mujeres Inactivas.**

**(Serie trimestre móvil nov 2015- ene 2016 hasta feb 2019- abr 2019)**



**Gráfico 2: Elaboración propia / Datos DANE Gran Encuesta integrada de Hogares, trimestre Móvil enero-abril de 2019.**

Cuando se analiza históricamente la tasa de participación de las mujeres dedicadas a oficios del hogar dentro del total de las mujeres inactivas desde el punto de vista económico, saltan a la vista dos fenómenos igualmente preocupantes. Por un lado, encontramos que hay cierta estacionalidad de la estadística, con picos importantes en los que las mujeres se vuelcan a los oficios del hogar en los últimos trimestres de cada año y, por otro lado, una tendencia discreta pero firme al alza en la tasa de participación de las mujeres “inactivas” dedicadas a oficios del hogar.

Más allá de la frivolidad de las estadísticas, acá estamos dando cuenta de la problemática silenciosa que afecta tanto a las niñas mayores de 14 años que abandonan sus estudios para dedicarse al cuidado de su familia, como a las mujeres adultas que son “castigadas” laboralmente cuando deciden hacer una pausa en su carrera profesional para constituir una familia. En ambos casos (y en tantos otros), el trabajo familiar no remunerado y las labores de cuidado afectan la competitividad de las mujeres para insertarse (o reinsertarse) en el mercado laboral a lo largo de las diferentes etapas de su vida.

**B. Barreras para superar la condición de desempleo.**

Dentro de la población económicamente activa tampoco cesan las barreras ni las dificultades que enfrentan las mujeres al competir en condiciones desiguales con los hombres. De acuerdo con los resultados más recientes de la Gran Encuesta Integrada de Hogares dirigida por el DANE (trimestre móvil febrero-abril de 2019), si consideramos por aparte el mercado laboral de los hombres y el de las mujeres, encontramos que el desempleo para las mujeres asciende al 14% mientras que en el caso de los hombres se mantiene en el 8.7%, con un promedio general de desempleo del 11% a nivel nacional para todos los sexos.

Ahora bien, considerando especialmente la población joven acotada dentro de los 14 a 28



años de edad, el desempleo de las mujeres jóvenes alcanza un 24%, mientras que entre los hombres jóvenes se mantiene en 13%. Aunque la cifra de desempleo juvenil entre los hombres es lamentable, hay que destacar que esa misma estadística para las mujeres prende todas las alarmas: las barreras silenciosas que le impiden a las mujeres acceder a la actividad económica remunerada, a su vez, son determinantes para entender las asimetrías y la desigualdad que enfrentan incluso cuando logran insertarse en el mercado laboral. El porcentaje de mujeres que persisten en su búsqueda de empleo sin éxito, es casi el doble del que registra el mercado laboral de los hombres.

Sin lugar a dudas, el desempleo de las mujeres jóvenes en comparación con los hombres del mismo rango de edad, está fuertemente relacionado con las dificultades que ellas enfrentan para dedicarle más tiempo a sus estudios o a desarrollar mejores destrezas laborales a través de la experiencia, además, por supuesto, de las formas de discriminación tradicionales atribuidas a su condición de género.

C. Barreras dentro del mundo laboral y empresarial.

Considerando la posición de la mujer dentro de la categoría de la población ocupada, también se revelan algunas asimetrías de acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

En ese sentido, teniendo en cuenta los tipos de ocupación, se evidencia que las mujeres predominan dentro de las categorías de empleado doméstico (95%) y trabajador familiar no remunerado (66%); mientras que los hombres por su parte predominan en las categorías de jornalero o peón (94%), trabajador independiente (60%) y empleado particular (59%). Cabe destacar la simetría o paridad con la que se distribuyen los empleos dentro del Estado, lo cual seguramente tiene alguna relación con las múltiples medidas afirmativas con las que se logró incidir de forma efectiva en la participación equitativa de las mujeres en las instituciones gubernamentales.

**Población Ocupada Desagregada por Sexo y Posición Ocupacional**

**Trimestre Móvil feb-abr 2019**

Ocupados Total Nacional	100%	Hombre 59%	Mujer 41%
Trabajador Independiente	42%	Hombre 60%	Mujer 40%
Empleado particular	40%	Hombre 59%	Mujer 41%
Empleado del gobierno	4%	Hombre 54%	Mujer 46%
Jornalero o peón	3%	Hombre 94%	Mujer 6%
Empleado doméstico	3%	Hombre 5%	Mujer 95%
Trab familiar sin remuneración	3%	Hombre 34%	Mujer 66%
Patrón o empleador	4%	Hombre 73%	Mujer 27%

**Gráfico 3: Elaboración propia / Datos DANE Gran Encuesta integrada de Hogares, trimestre móvil enero-abril de 2019.**

Para efectos del proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia, es importante destacar la distribución por sexo de la categoría de “patrón o empleador” dentro del total de la población ocupada. Al respecto las cifras son muy contundentes: del total de las personas ocupadas que están dentro de esa categoría, el 73% son hombres y apenas el 27% son mujeres. O, dicho de otra forma, de cada 4 personas que se ocupan como empleadores, solo 1 es mujer.

Si partimos de reconocer algo tan obvio como que las mujeres tienen la misma capacidad que los hombres de impulsar y dirigir emprendimientos empresariales, entonces nos dirigimos inevitablemente a reconocer sin titubeos que este fenómeno solo se explica por barreras e injusticias estructurales que configuran desventajas contra la mujer, no solo al momento de insertarse en la población económicamente activa dentro de la población ocupada, sino además al momento de incursionar como emprendedoras y generadoras de empleo.

Para entender la baja participación de la mujer en el mundo del emprendimiento y la dirección empresarial, se puede recurrir a muchas variables, dentro de las cuales destacamos principalmente dos: a) las mujeres tienen mayores dificultades para dedicar los primeros años de su vida a capacitarse especialmente en lo referente al emprendimiento y la dirección empresarial, y b) su baja participación en la actividad económica y los bajos salarios (respecto a sus pares masculinos) les impiden acumular a lo largo de su juventud suficiente capital para emprender un negocio propio de pequeña y mediana escala.

D. Panorama comparativo del desempleo en América Latina y Colombia.

Cada año, la Organización Internacional del Trabajo publica un análisis minucioso de las principales variables del mercado laboral a nivel latinoamericano bajo el título “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe”. En dicho informe, se presentan estadísticas comparadas para cada uno de los países de la región, se destacan los principales logros y se advierte sobre las tendencias más preocupantes.

En la edición más reciente que corresponde al año 2018, se prenden las alarmas por la desaceleración económica de la región y sus efectos en el mercado laboral. En ese contexto, también se llama la atención sobre la vulnerabilidad de las mujeres para acceder y mantenerse dentro de la actividad económica, dadas las barreras que les impone su condición de género.

**CUADRO 2.4. América Latina y el Caribe (26 países): principales indicadores laborales según sexo. 2012 - 2018 (Porcentajes)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017	2018
							Promedio al III trimestre	
<b>Tasa de desocupación</b>	<b>6,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,6</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>	<b>8,7</b>	<b>8,4</b>
Hombre	5,5	5,4	5,3	5,7	6,8	7,0	7,5	7,3
Mujer	7,8	7,6	7,3	7,9	9,2	9,6	10,3	10,0
<b>Tasa de participación</b>	<b>62,4</b>	<b>62,2</b>	<b>62,0</b>	<b>61,9</b>	<b>62,0</b>	<b>62,2</b>	<b>61,8</b>	<b>61,9</b>
Hombre	75,9	75,6	75,5	75,1	75,0	75,1	74,6	74,4
Mujer	49,9	49,7	49,5	49,6	50,0	50,4	50,0	50,3
<b>Tasa de ocupación</b>	<b>58,4</b>	<b>58,3</b>	<b>58,2</b>	<b>57,9</b>	<b>57,2</b>	<b>57,3</b>	<b>56,5</b>	<b>56,7</b>
Hombre	71,8	71,6	71,4	70,9	70,0	69,9	69,0	69,1
Mujer	46,0	46,0	45,9	45,8	45,4	45,6	44,9	45,3

Fuente: OIT con base a información de las encuestas de hogares de los países.  
 Nota: Se han considerado datos de 26 países para el cálculo de los datos anuales 2012-2017 y 19 países para el promedio al III trimestre de 2017 y 2018.

**Tabla tomada del Panorama Laboral 2018 América Latina y el Caribe, publicado por la Organización Internacional del Trabajo.**

Al igual que en nuestro análisis nacional con base en cifras del DANE, el informe de la OIT demuestra las barreras que enfrentan las mujeres en los tres niveles habituales de análisis: dificultades para el acceso a la actividad económica (Tasa Global de Participación (TGO)) la alta tasa de desempleo (tasa

de desocupación) y asimetrías dentro de la población ocupada (tasa de ocupación).

A continuación, presentamos una tabla con las principales conclusiones del informe de la OIT comparadas con los datos correspondientes de la realidad colombiana.

<b>América Latina Según el Panorama Laboral OIT 2018</b>	<b>Colombia Según el DANE Primer trimestre móvil 2019</b>
“Las mujeres siguen presentando tasas de desocupación superiores a las de los hombres, con una brecha cercana al 3% a nivel del promedio ponderado regional.”	El desempleo de las mujeres Colombia supera en 5% al de los hombres.
“Otra inequidad que se mantiene es que las mujeres tienen menores tasas de participación laboral que los hombres, con una brecha que supera el 20%.”	La brecha entre hombres y mujeres en la Tasa Global de Participación es del 20.4%.
“En la tasa de ocupación, también, la tendencia reciente ha sido a la reducción constante, aunque moderada de la brecha. Sin embargo la brecha de género en este ámbito también supera el 20%.”	La brecha entre hombres y mujeres en la Tasa de Ocupación es del 21.5%
“La tasa de desocupación de los jóvenes es cercana al 20% en América Latina y el Caribe, y casi triplica a la del resto de la población trabajadora.”	La tasa de desocupación mujeres jóvenes es 22.3%. Más que duplica la del resto de la población trabajadora (1.2%).
“La tasa de ocupación de los jóvenes es más de veinte puntos porcentuales inferior a la de los adultos.”	Tasa de ocupación de mujeres jóvenes es 19% inferior a la de los adultos.

Como resultado de este análisis regional que desarrolla la OIT, en las conclusiones se llama la atención de los hacedores de políticas públicas, para que atiendan con urgencia la problemática que se ciñe sobre los jóvenes trabajadores y trabajadoras en todo el continente:

“El hecho de que uno de cada cinco jóvenes (20%) busque trabajo y no lo encuentre debe ser una señal de alarma, pues amenaza el presente y las expectativas de millones de jóvenes que no encuentran oportunidades de empleo, educación ni movilidad social.

Las mujeres jóvenes presentan aún más riesgo. Sus tasas de ocupación son menores, sus tasas de desocupación mayores y la prevalencia de empleos precarios las afectan de manera desproporcionada.

Por ello, es esencial mejorar la infraestructura de oportunidades para los y las jóvenes mediante políticas sociales y de empleo apropiadas, que permitan garantizar sociedades inclusivas y sostenibles, y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.”

El Congreso de la República de Colombia no puede ser indiferente al llamado de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia, ya que en Colombia el 22.3% de las mujeres jóvenes (entre los 18 y los 28 años de edad) buscan trabajo y no lo encuentran. Si la tendencia en Colombia se mantiene, en un futuro próximo estaremos llegando al punto en que 1 de cada 4 mujeres que busca empleo, no lo consigue.

E. La abolición de la exclusión económica de la mujer en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas.

La ONU, dentro de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, fue contundente al denunciar que, en promedio a nivel mundial, las mujeres devengan

un 24% menos salario que los hombres del mismo cargo y la misma actividad económica. A grandes rasgos, a nivel mundial se evidencian las mismas problemáticas estructurales que afectan a las mujeres colombianas dentro del mercado laboral y la vida económica en general.

Por eso, los organismos multilaterales han insistido reiterativamente en la necesidad de implementar políticas públicas que garanticen la igualdad de género, entendida esta como un derecho humano fundamental, que al cumplirse no solo genera beneficios para las mujeres beneficiarias, sino además, para la sociedad en su conjunto: “La inversión en programas que mejoran las actividades generadoras de ingresos para las mujeres puede generar unos beneficios de 7 dólares por cada dólar gastado. (...) El empoderamiento de las mujeres y las niñas es fundamental para impulsar el crecimiento económico y promover el desarrollo social. La plena participación de las mujeres en la fuerza de trabajo añadiría puntos porcentuales a la mayoría de tasas de crecimiento nacional –que serían, en muchos casos, de dos dígitos”. (ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible; 2018).

Por estas razones, la Organización de Naciones Unidas estableció la Igualdad de Género como el Objetivo número 5 dentro de su listado de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible, como eje articulador de los esfuerzos público-privados de cada uno de sus países miembro. La desagregación de los objetivos específicos de la Igualdad de Género incluye:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de

protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

Aunque hasta ahora, dentro del objetivo de la Igualdad de Género, Colombia solo se ha comprometido con la meta de “cerrar la brecha de mujeres en cargos directivos del Estado colombiano”, cualquier esfuerzo adicional debe ser entendido como un verdadero compromiso por parte del Estado colombiano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

#### F. Marco jurídico nacional

El artículo 13 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad y proscribida cualquier forma de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. En el artículo 43 de la Constitución, dispone igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y específicamente, prohíbe la discriminación contra la mujer.

La Corte Constitucional en Sentencia C-932 de 2007 reafirmando su jurisprudencia señaló que “la interpretación sistemática de la Constitución de 1991 permite concluir que las autoridades públicas pueden adoptar medidas para favorecer a un grupo de personas que se encuentran en situación de debilidad producida por desigualdades culturales, históricas, sociales o económicas”, reiterando que estas medidas son “instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez”.

Más adelante señala que “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estas medidas parten de dos supuestos constitucionales: El primero, de la cláusula social del Estado de Derecho que exige a todas las autoridades garantizar la efectividad de los derechos y deberes de las personas, por lo que resulta obvio que en aquellos casos en los que existen desigualdades natural, social, económica o cultural que no pueden ser superadas por el titular del derecho, corresponde al Estado intervenir para asegurar la eficacia del mismo. El segundo, de la concepción sustancial de la igualdad, según la cual este derecho no solo se hace efectivo mediante el reconocimiento de privilegios o la imposición de cargas en igualdad de condiciones para todos los administrados, sino también con la consagración de medidas que, primero reconocen la diferencia, y posteriormente buscan equiparar, compensar, remediar o corregir situaciones para que la igualdad entre las personas sea real (artículo 13 de la Carta).

De esta forma, las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa.”

Finaliza su argumento señalando que “una medida afirmativa o de discriminación positiva se ajusta a la Constitución si se logra demostrar que: i) tiene vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades; ii) son medidas para corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero con justificación constitucional que intenta terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio; iii) son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta; iv) se presentan en situaciones de escasez de bienes o servicios; v) son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, por lo que no resultan válidas medidas *in generio* abiertas con gran margen de discrecionalidad del aplicador jurídico, en tanto que, en aras de proteger un grupo de personas, permitiría establecer tratos arbitrarios o caprichosos”.

Por su parte la Sentencia C-115 de 2017 de la Corte Constitucional, relativa a la Ley 1429 de 2010, consideró que las normas que limitan medidas de fomento de empleo a una población de manera sectorizada a través de la creación de condiciones de igual material, con el fin de consolidar nuestro Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1° Constitucional, son razonables, proporcionadas y progresivas en cuanto al contenido prestacional del derecho constitucional al trabajo, que propende por la consecución de fines constitucionales como la prosperidad general y la vigencia de un orden justo”.

Además de lo anterior ha manifestado que este tipo de medidas son formas especiales de protección para poblaciones discriminadas o marginadas, conforme al artículo 13 constitucional, que en esencia constituyen acciones afirmativas de discriminación positiva y que propenden por la materialización de la igualdad real.

“Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos, para estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad”.

Para el Tribunal Constitucional, con cierta frecuencia el sexo e incluso el género, son utilizados como instrumento de discriminación irrazonable, particularmente con las mujeres jóvenes, resultando contrario al principio de igualdad. Por ello son



pertinentes y necesarias las medidas legislativas que buscan equiparar dicha desigualdad.

#### G. Marco jurídico internacional.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW) por sus siglas en inglés, establece en sus artículos 3° y 4° la obligación de los estados partes de tomar en todas las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, adicionalmente establece que la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Por su parte el Convenio 111 de 1958 de la OIT sobre la Discriminación en el empleo y ocupación promueve la igualdad de oportunidades y de trato con respecto al empleo y la ocupación, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Los Estados se comprometen a promover la igualdad de oportunidades y de trato mediante una política nacional cuyo propósito sea eliminar todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación.

El Convenio se aplica también al acceso a la formación profesional y a la admisión en el empleo, así como también a las condiciones de trabajo. En ese sentido, las medidas establecidas en este proyecto de ley propenden por alcanzar dichos objetivos. Así establece en su artículo 5.2 Todo Miembro puede, definir como no discriminatorias cualquiera otra medida especial destinada a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial. De tal forma que las medidas establecidas en el presente proyecto de ley se consideran medidas afirmativas que apuntan a transformar la desigualdad en materia laboral a las que se ven enfrentadas las mujeres jóvenes.

Por su parte la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, establece dentro de las medidas por adoptar por los gobiernos “Elaborar y aplicar políticas de enseñanza, capacitación y readiestramiento para las mujeres, en particular las jóvenes y las que retornen al mercado de trabajo, para impartirles conocimientos que permitan satisfacer las necesidades de un contexto socioeconómico cambiante, a fin de mejorar sus oportunidades de empleo”

#### V. Impacto Fiscal y Financiero

Durante el trámite del Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, 135 de 2016 Senado, que posteriormente daría lugar a la Ley 1780 de Empleo Joven que acá se pretende reformar, se solicitaron conceptos jurídicos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar. Ya que estos conceptos se solicitaron con posterioridad a la aprobación del proyecto de ley en segundo debate (Plenaria de Cámara), dichos elementos de juicio recayeron sobre la versión más consolidada del texto propuesto.

En su concepto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (*Gaceta del Congreso* número 92 de 2016) queda muy claro que las medidas afirmativas propuestas “no contiene situaciones que pudiesen generar algún tipo de impacto fiscal directo para el Gobierno”. Esto es así, básicamente, porque las exenciones en el pago de aportes a las Cajas de Compensación Familiar y en los costos de matrícula mercantil, no representan menores ingresos ni gastos adicionales para el Estado. Justamente por eso, este nuevo proyecto de ley, que pretende reformar la Ley 1780 de 2016 sobre Empleo y Emprendimiento Joven, retoma exactamente los mismos mecanismos de fomento del articulado original, pero prolongando su aplicación en función de afirmar específicamente las oportunidades de empleo y emprendimiento de las mujeres jóvenes.

En su concepto, la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (*Gaceta del Congreso* número 92 de 2016) advierte que, en la medida de lo posible, todas las normas que incidan sobre la política laboral y de seguridad social (en este caso impactando el subsidio familiar) deberían ser consultadas en la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales que se consagra en el artículo 56 de la Constitución Política. En ese sentido, aunque esta sugerencia no se tuvo en cuenta durante el trámite legislativo de la actual Ley 1780 de 2016, se puede solicitar un concepto formal a dicha Comisión de Concertación, en la medida en que el Congreso de la República manifieste su interés en este proyecto de ley aprobándolo en primer o segundo debate.

#### VI. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, en consideración al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobar en Primer Debate el Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*

Cordialmente,

  
**VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA**  
Senadora de la República de Colombia

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 43 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1780 de 2016, introduciendo medidas afirmativas de fomento al empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 3° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 3°. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.** Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

**Parágrafo.** Además de los beneficios descritos en este artículo, las pequeñas empresas jóvenes que desde el inicio de su actividad demuestre que entre su planta laboral tienen vinculadas por lo menos un 51% de mujeres jóvenes, quedarán eximidas del pago de la renovación de la matrícula mercantil durante el segundo y tercer año siguientes al inicio de su actividad económica.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 7° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 7°. No aporte a Cajas de Compensación Familiar.** Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores

de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Parágrafo 3°. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

Parágrafo Nuevo. Cuando el personal nuevo de que trata este artículo sean mujeres entre los 18 y los 28 años de edad, los empleadores no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadoras durante el primer y segundo año de vinculación.

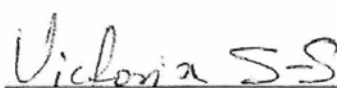
Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 8°. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil.** Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

**Parágrafo.** El Sena, a través del programa de capacitación y fomento del Fondo Emprender, impulsará por lo menos una vez al año una convocatoria especial para formación y financiamiento de iniciativas empresariales lideradas por mujeres y/o con planta de personal compuesta mayoritariamente por mujeres. Deberán priorizarse los departamentos con mayor incidencia del desempleo de las mujeres.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA**  
Senadora de la República de Colombia

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: 43 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*



Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 138 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.*

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019

Honorable Senador

JHON HAROLD SUÁREZ

Vicepresidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.**

Respetado señor Vicepresidente:

En nuestra calidad de ponentes del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en los siguientes términos:

#### I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto de ley, de iniciativa gubernamental – Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior–, fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día quince (15) de agosto de 2019, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 796 de 2019, del 27 de ese mismo mes y anualidad. Mediante Oficio CSE-CS-0345-2019, el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado me comunicó la designación como ponente para primer debate de este proyecto,

conforme lo decidido por la Mesa Directiva de esta célula legislativa.

La iniciativa cuenta con tres (3) artículos, relativos a lo siguiente:

- **Artículo 1°:** Dispone la aprobación del Tratado.
- **Artículo 2°:** Precisa que el Convenio surtirá efectos jurídicos a partir de la fecha del perfeccionamiento del vínculo internacional.
- **Artículo 3°:** Vigencia de la ley.

#### II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 138 de 2019 Senado tiene por finalidad la aprobación del “*Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013, en virtud del cual el Estado colombiano asume un compromiso mayor con la inclusión y promoción de derechos de personas con discapacidad. Concretamente, dicho Tratado pretende que las Partes establezcan en las leyes nacionales relativas al derecho de autor, limitaciones y excepciones a favor de personas con discapacidad visual, que presentan, en consecuencia, dificultades para acceder a textos impresos; asimismo, el Tratado tiene como finalidad permitir y fomentar el intercambio de obras accesibles entre los Estados Parte.

En términos del preámbulo,

*“Recordando los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, de accesibilidad y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,*

*Conscientes de los desafíos perjudiciales para el desarrollo integral de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, que limitan su libertad de expresión, incluida la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole en pie de igual con otras, mediante toda forma de comunicación de su lección, así como su goce del derecho a la educación, y la oportunidad de llevar a cabo investigaciones,*

*(...)”.*

El Tratado cuenta, además de su preámbulo, veintidós (22) artículos, que aluden o regulan los siguientes aspectos:

- Entre los artículos 1° a 3°, el Tratado regula (i) la relación con otros convenios y tratados, (ii) define términos clave para la interpretación del instrumento, tales como “obras”, “ejemplar en formato accesible”, “entidad autorizada”.

Asimismo, en el artículo 3°, el Tratado precisa quiénes serán los beneficiarios de este, aludiendo

a toda persona que presente disminución de la capacidad visual o similares que le impidan percibir o leer material impreso de una forma sustancialmente equivalente a la de una persona sin esa discapacidad o dificultad.

- Los artículos 4° a 12 del Tratado refieren a las obligaciones que asumen las partes del mismo, que suponen (i) modificaciones a las legislaciones nacionales que regulan los derechos de autor y a representación o ejecución pública para acceder a obras impresas por parte de los beneficiarios del Tratado; (ii) directrices marco para incentivar el intercambio transfronterizo de obras en formato accesible, así como facilitar su importación y aseguren el respeto a la intimidad de los beneficiarios del Tratado; (iii) El artículo 10 alude a los principios generales sobre la aplicación de las medidas adoptadas por el Tratado; (iv) Los artículos 11 y 12 hacen referencia a las obligaciones generales y particulares sobre las limitaciones y excepciones que las partes deben y pueden disponer en sus respectivas legislaciones a favor de los beneficiarios.
- Del artículo 13 al 22, el Tratado regula cuestiones alusivas a los órganos de dirección y administración del mismo, así como las condiciones para ser parte, los mecanismos de firma, entrada en vigor, la denuncia, los idiomas oficiales de trabajo y la autoridad depositaria.

### III. Justificación del proyecto de ley/Viabilidad constitucional del Tratado

Como bien lo explicita el Gobierno nacional en la exposición de motivos que acompaña el texto del Tratado internacional y el articulado aprobatorio, con la aprobación de este instrumento internacional el Estado colombiano reafirma su compromiso con la inclusión integral y efectiva de las personas con disminución de la capacidad visual y otras dificultades para acceder a obras literarias impresas, con la salvaguarda de los derechos de autor que puedan resultar comprometidos.

De acuerdo con la Unión Mundial de Ciegos (UMC), una organización internacional que representa más de 285 millones de personas ciegas y con deficiencias visuales, nacionales de más de 190 países, de la totalidad de libros publicados a nivel global, apenas entre el 1% y el 7%, están disponibles en formatos accesibles para esta población; lo que atribuyen, en parte, a las limitaciones asociadas a las regulaciones internas sobre derechos de autor<sup>1</sup>. Precisamente, el Preámbulo del Tratado reconoce expresamente la necesidad de mantener el debido “*equilibrio entre la protección eficaz de los derechos de los autores y el interés público general, en particular en cuanto a la educación, la investigación y el acceso a la información*”, con el fin de facilitar

a las personas invidentes o con otras limitaciones visuales el acceso oportuno y real a texto impresos.

Sin duda alguna, esta realidad tiene perniciosos efectos en el acceso a la información y a la educación de estas personas. En el *Informe sobre ciegos, libros y tecnología*, de María Laura Lecuona, dado a conocer en el Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación, celebrado entre el 12 y el 14 de noviembre de 2014, en Buenos Aires, Argentina, (ISBN: 978-84-7666-210-6 – Artículo 926), la realidad de nuestros países es similar a la que vive esa República, en la que, según la Encuesta Nacional sobre Discapacidad (INDEC 2002-2003), el 80% de los jóvenes disminuidos visualmente acceden a educación secundaria, pero de los cuales el 20% logra culminar sus estudios y solo el 12% ingresa a educación terciaria y/o universitaria. Señala el informe, como causa principal de tan preocupantes cifras,

“(…) *la carencia de materiales de lectura y materiales de estudio accesibles y de formación específica para el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Y una situación similar se repite aún en los países más desarrollados del mundo. Ocurre que los libros adaptados han evolucionado por fuera del mercado editorial. Durante el siglo XX surgieron los libros en Braille, complementados más tarde por libros en cassette, pero ambos sistemas resultaron complejos, para la producción, la circulación y la misma lectura. El acceso a la lectura estaba limitado a unos pocos ejemplares en escuelas, bibliotecas y otras instituciones para ciegos.*” (Página 17).

En Colombia las cifras son igualmente desalentadoras; según el censo de 2005, 1'143.992 colombianos son ciegos o una disminución visual similar, de los cuales el 82% viven en condiciones de pobreza, en tanto que el índice de analfabetismo es tres veces más alto que la tasa media del país. Lo más preocupante es que de 1.000 libros publicados, apenas tienen acceso a 1.

En 2015, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, realizó una Sala Situacional de la Discapacidad, en el que contempló el informe estadístico de discapacidad elaborado por el DANE, en el que se incluyó la variable “educación”.

En este informe, el Gobierno nacional estableció que del total de personas con discapacidad visual (1'143.992), apenas 140.052 asisten a establecimientos educativos (12,24%), mientras que 1'020.603 no lo hacen (89%)<sup>2</sup>.

En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 138 de 2012, tras cuya aprobación y posterior sanción resultaría en la Ley 1680 de 2013, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 691 del 12 de octubre de 2012, llamó la atención a que en Colombia, del total de bibliotecas públicas (1.579)

<sup>1</sup> <http://www.worldblindunion.org/spanish/news/pages/el-tratado-de-marrakech-explicado.aspx>

<sup>2</sup> <file:///C:/Users/SENADO/Downloads/Sala-situacional-discapacidad-Nacional-agosto-2015.pdf>

sólo el 1% atiende a personas con discapacidad visual; igualmente señaló que solamente 23 de los 1.123 municipios cuentan con servicios de biblioteca o lectura para personas invidentes o con baja visión; finalmente, que de los 23.414 colegios que hay en Colombia, el 2.1% cuenta con algún tipo de material de estudio.

En respuesta a tan lamentable problemática, fue aprobada la citada Ley 1680, “*por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones*”, cuyo objeto es implementar medidas afirmativas a favor de esta población de especial protección, con el fin de asegurar la efectiva igualdad (artículo 1°). El artículo 5° de la citada ley establece y ordena al Estado la adopción de políticas que garanticen el acceso independiente y autónomo a la información de estas personas:

**“Artículo 5°.** *El Gobierno nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”.*

Con el fin de garantizar dicho propósito, el artículo 12 de la misma ley estableció límites y excepciones razonables a los derechos del autor de obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, de manera que pudieran ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas de modo que facilite su acceso libre y autónomo:

**“Artículo 12. Limitaciones y excepciones a los derechos de autor.** *Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.*

*No se aplicará la exención de pago de los Derechos de Autor, en la reproducción y distribución de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles”.*

La Corte Constitucional tuvo oportunidad para pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta disposición en la Sentencia C-035 de 2015, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, afirmando que la limitación establecida por el transcrito artículo 12 constituye una restricción

proporcionada y razonable, ajustada al texto y espíritu de la Constitución. En dicha Sentencia, la Corte hizo referencia a línea jurisprudencial trazada en relación con el alcance, naturaleza y límites del derecho de autor, a partir de lo cual discernió el alcance de las limitaciones y excepciones introducidas por el legislador mediante la ley examinada, para concluir que la reproducción y adaptación de obras literarias y afines para asegurar el acceso por parte de personas invidentes o con disminución de su capacidad visual, tiene como fin un aprovechamiento constitucionalmente incensurable; en el fondo, advierte el Tribunal, yace un conflicto de derechos, por una parte el de las personas con discapacidad visual a acceder al conocimiento, la información, las comunicaciones y las TIC, y, por la otra, el derecho patrimonial de los autores a recibir una remuneración y dar su consentimiento para que sus obras sean reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas o transformadas de manera que puedan ser del acceso a esa población. Por supuesto, como termina concluyendo la Corte, tal ponderación debía resolverse a favor de los derechos de los primeros.

*“1. La dimensión moral de los derechos de autor tiene la naturaleza de un derecho fundamental. La dimensión patrimonial, aunque está protegida por el Estado, no posee ese atributo.*

*2. La razón de la diferencia planteada entre la esfera moral y la patrimonial obedece a características intrínsecas a cada una de ellas. Así, la primera hace parte del reconocimiento a la creatividad humana; a las obras del ingenio, el intelecto y el espíritu y, por lo tanto, su relación con la dignidad es evidente. Además, el derecho moral de autor posee características propias de los derechos fundamentales, derivadas de su universalidad o su igual atribución a toda persona: se trata de derechos personales, intransferibles, inalienables, irrenunciables e inembargables. La dimensión patrimonial del derecho de autor se asocia más al aprovechamiento económico derivado del uso de las obras. Obviamente ello comporta importantes derechos de los autores, pero no compromete, prima facie, su dignidad humana. (Y, en oposición a las notas distintivas de los derechos fundamentales, se trata de derechos susceptibles de cesión, renuncia, otras formas de disposición, e incluso embargo y secuestro).*

*3. La Ley 1680 de 2013 plantea la posibilidad de reproducir, distribuir, comunicar, traducir, adaptar, arreglar o transformar en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión. En concepto de la Corte todos los verbos utilizados por el Legislador demuestran que se trata de operaciones asociadas al aprovechamiento de la obra y no a la decisión de divulgarla o mantenerla inédita.*

(...)

*La conversión a modos accesibles para personas ciegas o formatos visibles recae, necesariamente, sobre obras ya dadas a conocer al público, es*



decir, previamente divulgadas. Y en verdad no sería factible hallar una explicación racional a la supuesta protección de un derecho moral de un autor a consentir la presentación de su obra a todo público, salvo a las personas ciegas o con baja visión. Esta conducta sería arbitraria y abiertamente discriminatoria y, por lo tanto, no podría catalogarse como un derecho moral de los autores.

Para terminar, el contexto en el que se encuentra la norma lleva a comprobar que la excepción en ella prevista tiene que ver exclusivamente con los derechos de autor de naturaleza patrimonial, pues cualquiera de los usos permitidos puede llevarse a cabo, únicamente si se hace sin ánimo de lucro, y si las obras no han sido editadas o reproducidas para fines comerciales en medios accesibles a personas ciegas o con baja visión.

La Corporación ha señalado, en relación con los derechos de autor, que el Legislador cuenta con una amplia potestad para su configuración legal, siempre que las medidas que adopte sean razonables y proporcionadas; se ajusten a los tratados internacionales en la materia que sean vinculantes en el orden interno, y cumpla con la llamada “regla de los tres pasos”, establecida en el derecho internacional de los derechos humanos, según la cual la validez de estas depende de que (i) la restricción sea legal y taxativa; (ii) su aplicación no atente contra la normal explotación de la obra; ni (iii) le cause al titular del derecho de autor un perjuicio injustificado en sus legítimos derechos e intereses.

(...)

3. La decisión sobre si la afectación es injustificada plantea, finalmente, la necesidad de ponderación entre dos derechos: de una parte, el derecho de las personas con discapacidad visual (concretamente, ciegas o con baja visión en los términos del artículo 2° de la Ley 1680 de 2013) al acceso al conocimiento, la información, las comunicaciones y las TIC (fin que persigue la medida cuestionada) y, de otra, el derecho patrimonial de los autores a recibir una remuneración y a dar su consentimiento para las obras que serán reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión en virtud de la regulación que se evalúa, cuya restricción fue el medio escogido por el legislador para alcanzar el fin propuesto.

3.1. En primer término debe señalarse que la excepción es razonable, pues persigue eliminar una barrera de acceso a la información, las comunicaciones y el conocimiento a un grupo poblacional sujeto de especial protección constitucional.

(...)

3.2. En segundo lugar, la Sala estima que la norma demandada no comporta una restricción desproporcionada a los derechos patrimoniales de los autores.

Al evaluar el peso abstracto de los principios en conflicto, es necesario concluir que la eliminación de barreras de acceso a las obras literarias, científicas o artísticas para las personas con discapacidad constituye un desarrollo relevante del principio de igualdad, esencial al estado de derecho (no discriminación – discriminación por no adopción de medidas), especialmente, a la dimensión material del derecho, que es un elemento cardinal del Estado Social de Derecho.

Es importante detenerse en la naturaleza de la afectación que enfrentan las personas con discapacidad por las barreras de acceso al conocimiento. De acuerdo con cifras reportadas por organizaciones de personas invidentes, las obras que han sido traducidas o adaptadas al sistema braille de lectura solo alcanzan entre un 1 y un 7% del total de las que se publican, editan y difunden en formatos de impresión tipográfica (o no accesible a personas ciegas o con baja visión). Esta situación es descrita mediante una impactante metáfora por la Asociación Mundial de Ciegos como una hambruna de libros.

El acceso a los libros y, a otros medios de divulgación de la información, es imprescindible para el ejercicio de los derechos a la educación y a la cultura, e incluso para el desarrollo de actividades lúdicas. La hambruna de libros supone además un retraso en la formación de las personas con discapacidad visual particularmente grave, como se puede constatar mediante el testimonio allegado al expediente por el Instituto Nacional para Ciegos. En este, una estudiante de colegio invidente explica la situación que enfrenta en el desarrollo diario de sus deberes escolares cuando su docente propone las lecturas para la clase siguiente y, de forma condescendiente, la exceptúa del deber. Se trata de un ejemplo patente de la dimensión social de la discapacidad que ilustra la naturaleza de la afectación que enfrentan las personas ciegas o con baja visión debido a las dificultades para el acceso a obras literarias, artísticas o científicas.

(...)

En cuanto a la intensidad de la afectación, la Sala observa que es mucho mayor la de los derechos de las personas invidentes a acceder a la información, el conocimiento, las comunicaciones y las TIC que se produciría en caso de declarar inexecutable la norma objeto de análisis, la cual resultaría especialmente intensa, pues se mantendría la barrera de acceso a las obras que podrían divulgarse o reproducirse en formatos adecuados, mediante la aplicación del artículo 12 de la Ley 1680 de 2013; mientras que la intensidad de la afectación a los derechos patrimoniales de los autores de las obras objeto de reproducción en formatos accesibles debe considerarse leve, debido a las salvaguardas establecidas por el Legislador, relativas a: (i) que se adelante cualquiera de las operaciones permitidas siempre que no tengan ánimo de lucro; y (ii) que no se incluyan obras ya desarrolladas para su comercialización en formatos accesibles para ciegos o personas con baja visión.

Finalmente, en cuanto a la certeza de la afectación, resulta que la de las personas con serias disfunciones visuales al momento de acceder a las obras que serían susceptibles de reproducción a raíz de la norma demandada se encuentran plenamente documentadas, mientras que la que sufrirían los autores se acerca a un nivel puramente especulativo. Si bien es cierto que pueden ver restringido su derecho a manifestar su consentimiento, previa la reproducción en formatos accesibles de sus obras, y enfrentar una afectación patrimonial, la segunda depende de hechos inciertos. Concretamente de que existan editoriales u otras entidades dispuestas a negociar la reproducción en esos formatos de las obras. Y, como se ha visto, ese interés comercial es, actualmente, muy limitado, dada la baja difusión de cualquier tipo de obra por los medios descritos.

En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, la Sala concluye que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 (i) no afecta la dimensión moral de los derechos de los autores y (ii) no establece una restricción injustificada, irrazonable o desproporcionada a sus derechos patrimoniales”.

El análisis de la Corte sobre la disposición controvertida, el artículo 12 de la Ley 1680, terminó con una alusión expresa al Tratado de que trata el presente proyecto de ley, como una de las normas internacionales, que integran el derecho de los Derechos Humanos, de referencia y fundamento de su decisión.

Lo expresado por la Corte termina constituyendo un aval anticipado del Tratado como mecanismo apropiado y eficaz para garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad visual, dada su identidad plena con el modelo de Estado y la imperiosa necesidad de establecer medidas afirmativas a su favor.

“Termina la Sala su análisis destacando que en el marco del derecho internacional de los derechos humanos se ha hecho explícita la necesidad de adoptar regulaciones semejantes a la que prevé el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, y vale resaltar que la iniciativa de mayor relevancia proviene precisamente de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, en cuyo seno se suscribió el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a texto impreso (el Tratado, además de las personas con disfunción visual, el Tratado cobija a quienes, por cualquier motivo, presentan imposibilidad para sostener un libro).

En ese marco, el Tratado de Marrakech identifica en su preámbulo el problema abordado por el Legislador colombiano al proferir la Ley 1680 de 2013, e invoca explícitamente el principio de igualdad de oportunidades, la prohibición de discriminación, y los principios de accesibilidad y participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, incorporados a la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad. De igual forma, el artículo 4° del Tratado prevé la obligación, en cabeza de los Estados miembros, de crear en sus legislaciones internas excepciones y limitaciones a los derechos de reproducción, distribución de las obras para hacerlas disponibles en formato accesible, en favor de los beneficiarios, así como normas para permitir el intercambio entre países miembros de ejemplares en formato accesible para personas con disfunción visual.

La existencia misma del Tratado de Marrakech demuestra, en términos prácticos que, incluso en el marco del derecho internacional especializado en materia de derechos de autor, se considera necesaria la existencia de limitaciones al derecho patrimonial de los titulares, en beneficio de las personas con discapacidad visual y, lo que es más relevante, que esas normas se encuentran consagradas junto con la reconocida regla de los tres pasos, instrumento por el cual se evalúa la validez de esas restricciones.

Como lo señala la intervención de la Defensoría del Pueblo, el Tratado de Marrakech fue recientemente suscrito por Colombia el 28 de junio de 2013 y se halla pendiente de ratificación por el Congreso de la República. Si bien al tenor de una lectura estricta del artículo 93 de la Constitución Política sus normas solo podrían considerarse parte del bloque de constitucionalidad una vez se verifique su ratificación, lo cierto es que se trata de un compendio normativo que muestra la interpretación más autorizada del derecho internacional de los derechos humanos en torno a la creación de un equilibrio adecuado entre los derechos de autor y los derechos de las personas con discapacidad visual al acceso a la información, la comunicación y el conocimiento.

No existe en la disposición demandada distinción alguna entre obras de autores nacionales y obras de autores extranjeros. En la demanda y en las intervenciones tampoco se ha hecho referencia a la posibilidad de diferenciación en atención al origen de las obras. Sin embargo, es importante señalar que la OMPI, en los estudios previos a la suscripción del Tratado de Marrakech, ha explicado que la difusión debe contemplar el mayor número de obras posible, y que los conflictos que surjan en cuanto a la reproducción de obras extranjeras, y en lo relacionado con la importación y exportación de copias accesibles, deberán resolverse en cada caso concreto”.

Resta por decir que la aprobación del Tratado implica el reforzamiento del marco normativo vigente que procura la efectiva inclusión de las personas con discapacidades psicofísicas, y el deber de Estado y sus autoridades de adoptar acciones afirmativas que aseguren la igualdad material, en virtud de lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

- Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”.



- Ley 762 de 2002, aprobatoria de la “*Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*”.
- Ley 1145 de 2007, “*por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*”.
- Ley 1346 de 2009, aprobatoria de la “*Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*”.
- Ley Estatutaria 1618 de 2013, “*por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”.
- Conpes 166 de 2013, del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

#### IV. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2019 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”*, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

De los Honorables Senadores,



PAOLA HOLGUÍN  
Senadora de la República



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República

Anexo: articulado.

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”* suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Apruébese el “*Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*” suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*” suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27

de junio de 2013, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**Artículo 3°.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.



PAOLA HOLGUÍN  
Senadora de la República



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República

***Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la conclusión de un tratado que facilite a las personas con discapacidad visual y a las personas con dificultad para acceder al texto impreso el acceso a las obras publicadas, en Marrakech el 27 de junio de 2013.***

#### **Preámbulo**

*Las Partes Contratantes,*

*Recordando los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, de accesibilidad y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,*

*Conscientes de los desafíos perjudiciales para el desarrollo integral de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, que limitan su libertad de expresión, incluida la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole en pie de igualdad con otras, mediante toda forma de comunicación de su elección, así como su goce del derecho a la educación, y la oportunidad de llevar a cabo investigaciones,*

*Recalcando la importancia de la protección del derecho de autor como incentivo y recompensa para las creaciones literarias y artísticas y la de incrementar las oportunidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y compartir el avance científico y sus beneficios,*

*Conscientes de las barreras que, para acceder a las obras publicadas en aras de lograr igualdad de oportunidades en la sociedad, deben enfrentar las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, y de la necesidad de ampliar el número de obras en formato accesible y de mejorar la distribución de dichas obras,*

*Teniendo en cuenta que la mayoría de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso vive en países en desarrollo y en países menos adelantados,*



*Reconociendo que, a pesar de las diferencias existentes en las legislaciones nacionales de derecho de autor, puede fortalecerse la incidencia positiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la vida de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso mediante la mejora del marco jurídico a escala internacional,*

*Reconociendo que muchos Estados miembros han establecido excepciones y limitaciones en su legislación nacional de derecho de autor destinadas a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, pero que sigue siendo insuficiente el número de ejemplares disponibles en formatos accesibles para dichas personas; que son necesarios recursos considerables en sus esfuerzos por hacer que las obras sean accesibles a esas personas; y que la falta de posibilidades de intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible hace necesaria una duplicación de esos esfuerzos,*

*Reconociendo tanto la importancia que reviste la función de los titulares de derechos para hacer accesibles sus obras a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso y la importancia de contar con las limitaciones y excepciones apropiadas para que esas personas puedan acceder a las obras, en particular, cuando el mercado es incapaz de proporcionar dicho acceso,*

*Reconociendo la necesidad de mantener un equilibrio entre la protección eficaz de los derechos de los autores y el interés público en general, en particular en cuanto a la educación, la investigación y el acceso a la información, y que tal equilibrio debe facilitar a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso el acceso real y oportuno a las obras,*

*Reafirmando las obligaciones contraídas por las Partes Contratantes en virtud de los tratados internacionales vigentes en materia de protección del derecho de autor, así como la importancia y la flexibilidad de la regla de los tres pasos relativa a las limitaciones y excepciones, estipulada en el artículo 9.2) del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas y en otros instrumentos internacionales,*

*Recordando la importancia de las recomendaciones de la Agenda para el Desarrollo, adoptadas en 2007 por la Asamblea General de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), cuyo propósito es asegurar que las consideraciones relativas al desarrollo formen parte integral de la labor de la Organización,*

*Reconociendo la importancia del sistema internacional del derecho de autor, y deseosas de armonizar las limitaciones y excepciones con el propósito de facilitar tanto el acceso como el uso de las obras por las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso,*

*Han convenido lo siguiente:*

### **Artículo 1**

#### **Relación con otros convenios y tratados**

*Ninguna disposición del presente Tratado irá en detrimento de las obligaciones que las Partes Contratantes tengan entre sí en virtud de cualquier otro tratado, ni perjudicará derecho alguno que una Parte Contratante tenga en virtud de cualquier otro tratado.*

### **Artículo 2**

#### **Definiciones**

*A los efectos del presente Tratado:*

- a) *Por “obras” se entenderán las obras literarias y artísticas en el sentido del artículo 2.1) del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, en forma de texto, notación y/o ilustraciones conexas con independencia de que hayan sido publicadas o puestas a disposición del público por cualquier medio <sup>[1]</sup>.*
- b) *Por “ejemplar en formato accesible” se entenderá la reproducción de una obra, de una manera o forma alternativa que dé a los beneficiarios acceso a ella, siendo dicho acceso tan viable y cómodo como el de las personas sin discapacidad visual o sin otras dificultades para acceder al texto impreso. El ejemplar en formato accesible será utilizado exclusivamente por los beneficiarios y debe respetar la integridad de la obra original, tomando en debida consideración los cambios necesarios para hacer que la obra sea accesible en el formato alternativo y las necesidades de accesibilidad de los beneficiarios.*
- c) *Por “entidad autorizada” se entenderá toda entidad autorizada o reconocida por el Gobierno para proporcionar a los beneficiarios, sin ánimo de lucro, educación, formación pedagógica, lectura adaptada o acceso a la información. Se entenderá también toda institución gubernamental u organización sin ánimo de lucro que proporcione los mismos servicios a los beneficiarios, como una de sus actividades principales u obligaciones institucionales <sup>[2]</sup>.*

*Una entidad autorizada establecerá sus propias prácticas y las aplicará:*

- i) *A fin de determinar que las personas a las que sirve sean beneficiarios;*
- ii) *a fin de limitar a los beneficiarios y/o a las entidades autorizadas la distribución y puesta a disposición de ejemplares en formato accesible;*
- iii) *a fin de desalentar la reproducción, distribución y puesta a disposición de ejemplares no autorizados; y*

- iv) *a fin de ejercer la diligencia debida en el uso de los ejemplares de las obras, y mantener registros de dicho uso, respetando la intimidad de los beneficiarios de conformidad con el artículo 8.*

### **Artículo 3**

#### **Beneficiarios**

*Será beneficiario toda persona:*

- a) *ciega;*
- b) *que padezca una discapacidad visual o una dificultad para percibir o leer que no puede corregirse para que permita un grado de visión sustancialmente equivalente al de una persona sin ese tipo de discapacidad o dificultad, y para quien es imposible leer material impreso de una forma sustancialmente equivalente a la de una persona sin esa discapacidad o dificultad; o [3]*
- c) *que no pueda de otra forma, por una discapacidad física, sostener o manipular un libro o centrar la vista o mover los ojos en la medida en que normalmente se considera apropiado para la lectura; independientemente de otras discapacidades.*

### **Artículo 4**

#### **Excepciones y limitaciones contempladas en la legislación nacional sobre los ejemplares en formato accesible**

1.
  - a) *Las Partes Contratantes establecerán en su legislación nacional de derecho de autor una limitación o excepción relativa al derecho de reproducción, el derecho de distribución y el derecho de puesta a disposición del público, tal y como se establece en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT), para facilitar la disponibilidad de obras en formato accesible en favor de los beneficiarios. La limitación o excepción prevista en la legislación nacional deberá permitir los cambios necesarios para hacer accesible la obra en el formato alternativo.*
  - b) *Las Partes Contratantes podrán también prever una limitación o excepción relativa al derecho de representación o ejecución pública para facilitar el acceso a las obras por los beneficiarios.*
2. *Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 4.1) respecto de todos los derechos en él mencionados, mediante el establecimiento de una limitación o excepción en su legislación nacional de derecho de autor de modo que:*
  - a) *Se permitirá a las entidades autorizadas, sin la autorización del titular del derecho de autor, realizar un ejemplar en formato accesible de la obra, obtener de otra entidad autorizada un ejemplar en formato accesible,*

*así como suministrar esos ejemplares a un beneficiario por cualquier medio, incluido el préstamo no comercial o mediante la comunicación electrónica por medios alámbricos o inalámbricos, y tomar cualquier medida intermedia para alcanzar esos objetivos, cuando se satisfagan todas las condiciones siguientes:*

- i) *que la entidad autorizada que desee realizar dicha actividad tenga acceso legal a esa obra o a un ejemplar de la misma;*
  - ii) *que la obra sea convertida a un formato accesible, que puede incluir cualquier medio necesario para consultar la información en dicho formato, pero no introduzca más cambios que los necesarios para que el beneficiario pueda acceder a la obra;*
  - iii) *que dichos ejemplares en formato accesible se suministren exclusivamente a los beneficiarios; y*
  - iv) *que la actividad se lleve a cabo sin ánimo de lucro; y*
    - b) *Un beneficiario, o alguien que actúe en su nombre, incluida la principal persona que lo cuide o se ocupe de su atención, podrá realizar un ejemplar en formato accesible de la obra para el uso personal del beneficiario, o podrá ayudar de otra forma al beneficiario a reproducir y utilizar ejemplares en formato accesible cuando el beneficiario tenga acceso legal a esa obra o a un ejemplar de la misma.*
3. *Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 4.1) mediante el establecimiento de otras limitaciones o excepciones en su legislación nacional de derecho de autor conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 11.*
  4. *Una Parte Contratante podrá circunscribir las limitaciones y excepciones previstas en el presente artículo a las obras que, en el formato accesible en cuestión, no puedan ser obtenidas comercialmente en condiciones razonables por los beneficiarios en ese mercado. Toda Parte Contratante que opte por esa posibilidad deberá declararlo en una notificación depositada ante el Director General de la OMPI en el momento de la ratificación o de la aceptación del presente Tratado o de la adhesión al mismo o en cualquier otro momento ulterior.*
  5. *Corresponderá a la legislación nacional determinar si las limitaciones y excepciones previstas en el presente artículo están sujetas a remuneración.*

### **Artículo 5**

#### **Intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible**

1. *Una Parte Contratante dispondrá que, si un ejemplar en formato accesible es realizado*

en virtud de una limitación o de una excepción o por ministerio de la ley, ese ejemplar en formato accesible podrá ser distribuido o puesto a disposición por una entidad autorizada a un beneficiario o a una entidad autorizada en otra Parte Contratante.

2. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 5.1) mediante el establecimiento de una limitación o excepción en su legislación nacional de derecho de autor de modo que:

a) se permitirá a las entidades autorizadas, sin la autorización del titular de los derechos, distribuir o poner a disposición para uso exclusivo de los beneficiarios ejemplares en formato accesible a una entidad autorizada en otra Parte Contratante; y

b) se permitirá a las entidades autorizadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.c), distribuir o poner a disposición ejemplares en formato accesible a los beneficiarios que se encuentren en otra Parte Contratante, sin la autorización del titular de los derechos; siempre y cuando, antes de la distribución o la puesta a disposición, la entidad autorizada originaria no supiera, o no hubiera tenido motivos razonables para saber que el ejemplar en formato accesible sería utilizado por personas distintas de los beneficiarios [7].

3. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 5.1) mediante el establecimiento de otras limitaciones o excepciones en su legislación nacional de derecho de autor de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.4), 10 y 11.

4. a) Cuando una entidad autorizada de una Parte Contratante reciba ejemplares en formato accesible de conformidad con el artículo 5.1) y dicha Parte Contratante no tenga obligaciones dimanantes del artículo 9 del Convenio de Berna, se asegurará de que, de conformidad con su propio ordenamiento jurídico y prácticas legales, los ejemplares en formato accesible sólo sean reproducidos, distribuidos o puestos a disposición en favor de los beneficiarios en la jurisdicción de dicha Parte Contratante.

b) La distribución y la puesta a disposición de ejemplares en formato accesible por una entidad autorizada conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1) se limitará a esa jurisdicción, a menos de que la Parte Contratante sea parte en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor o circunscriba por otros medios las limitaciones y excepciones en la aplicación del presente Tratado al derecho de distribución y al derecho de puesta a disposición del público en determinados casos especiales

que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos.

c) Nada de lo dispuesto en el presente artículo afecta la determinación de lo que constituye un acto de distribución o un acto de puesta a disposición del público.

5. No se hará uso de ninguna disposición del presente Tratado en relación con la cuestión del agotamiento de los derechos.

#### **Artículo 6**

##### **Importación de ejemplares en formato accesible**

En la medida en que la legislación nacional de una Parte Contratante permita a un beneficiario, a alguien que actúe en su nombre o a una entidad autorizada realizar un ejemplar en formato accesible de una obra, la legislación nacional de esa Parte Contratante les permitirá también importar un ejemplar en formato accesible destinado a los beneficiarios, sin la autorización del titular de los derechos [10].

#### **Artículo 7**

##### **Obligaciones relativas a las medidas tecnológicas**

Las Partes Contratantes adoptarán las medidas adecuadas que sean necesarias para garantizar que, cuando establezcan una protección jurídica adecuada y unos recursos jurídicos efectivos contra la elusión de medidas tecnológicas efectivas, dicha protección jurídica no impida que los beneficiarios gocen de las limitaciones y excepciones contempladas en el presente Tratado.

#### **Artículo 8**

##### **Respeto de la intimidad**

En la puesta en práctica de las limitaciones y excepciones contempladas en el presente Tratado, las Partes Contratantes harán lo posible por proteger la intimidad de los beneficiarios en igualdad de condiciones con las demás personas.

#### **Artículo 9**

##### **Cooperación encaminada a facilitar el intercambio transfronterizo**

1. Las Partes Contratantes harán todo lo posible por facilitar el intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible, alentando el intercambio voluntario de información para ayudar a las entidades autorizadas a identificarse. La Oficina Internacional de la OMPI establecerá a tal fin un punto de acceso a la información.

2. Las Partes Contratantes se comprometen a prestar asistencia a sus entidades autorizadas que realicen actividades contempladas en el artículo 5 para poner a disposición información sobre sus prácticas conforme a lo dispuesto en el artículo 2.c), tanto mediante



*el intercambio de información entre entidades autorizadas como mediante la puesta a disposición, de información sobre sus políticas y prácticas, con inclusión de información relativa al intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible a las partes interesadas y miembros del público, como proceda.*

3. *Se invita a la Oficina Internacional de la OMPI a compartir la información disponible acerca del funcionamiento del presente Tratado.*
4. *Las Partes Contratantes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos del presente Tratado.*

#### **Artículo 10**

##### **Principios generales sobre la aplicación**

1. *Las Partes Contratantes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del presente Tratado.*
2. *Nada impedirá a las Partes Contratantes determinar la vía más adecuada para aplicar las disposiciones del presente Tratado de conformidad con sus propios ordenamientos jurídicos y prácticas legales.*
3. *Las Partes Contratantes podrán hacer valer los derechos y cumplir con las obligaciones previstas en el presente Tratado mediante limitaciones o excepciones específicas en favor de los beneficiarios, otras limitaciones o excepciones o una combinación de ambas, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos y prácticas legales nacionales. Estas podrán incluir toda resolución judicial o administrativa o disposición reglamentaria en favor de los beneficiarios relativa a las prácticas, tratos o usos justos que permitan satisfacer sus necesidades de conformidad con los derechos y obligaciones que las Partes Contratantes tengan en virtud del Convenio de Berna, de otros tratados internacionales y del artículo 11.*

#### **Artículo 11**

##### **Obligaciones generales sobre limitaciones y excepciones**

*Al adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del presente Tratado, una Parte Contratante podrá ejercer los derechos y deberá cumplir las obligaciones que dicha Parte Contratante tenga de conformidad con el Convenio de Berna, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, incluidos los acuerdos interpretativos de los mismos, de manera que:*

- a) *de conformidad con el artículo 9.2) del Convenio de Berna, una Parte Contratante podrá*

*permitir la reproducción de obras en determinados casos especiales, siempre que esa reproducción no atente a la explotación normal de la obra ni cause un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor;*

- b) *de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, una Parte Contratante circunscribirá las limitaciones o excepciones impuestas a los derechos exclusivos a determinados casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos;*
- c) *de conformidad con el artículo 10.1) del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, una Parte Contratante podrá prever limitaciones o excepciones impuestas a los derechos concedidos a los autores en virtud del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, en ciertos casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor;*
- d) *de conformidad con el artículo 10.2) del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, una Parte Contratante restringirá, al aplicar el Convenio de Berna, cualquier limitación o excepción impuesta a los derechos a ciertos casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor.*

#### **Artículo 12**

##### **Otras limitaciones y excepciones**

1. *Las Partes Contratantes reconocen que una Parte Contratante podrá disponer en su legislación nacional, en favor de los beneficiarios, otras limitaciones y excepciones al derecho de autor distintas de las que contempla el presente Tratado, teniendo en cuenta la situación económica y las necesidades sociales y culturales de esa Parte Contratante, de conformidad con sus derechos y obligaciones internacionales, y en el caso de un país menos adelantado, teniendo en cuenta sus necesidades especiales, sus derechos y obligaciones internacionales específicos y las flexibilidades derivadas de estos últimos.*
2. *El presente Tratado se entiende sin perjuicio de otras limitaciones y excepciones que se contemplen en la legislación nacional en relación con las personas con discapacidades.*

#### **Artículo 13**

##### **Asamblea**

- 1.a) *Las Partes Contratantes contarán con una Asamblea.*

- b) *Cada Parte Contratante estará representada en la Asamblea por un delegado, que podrá estar asistido por suplentes, asesores y expertos.*
- c) *Los gastos de cada delegación correrán a cargo de la Parte Contratante que la haya designado. La Asamblea puede pedir a la OMPI que conceda asistencia financiera para facilitar la participación de delegaciones de las Partes Contratantes consideradas países en desarrollo, de conformidad con la práctica establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, o que sean países en transición a una economía de mercado.*
- 2.a) *La Asamblea tratará las cuestiones relativas al mantenimiento y desarrollo del presente Tratado, así como las relativas a su aplicación y operación.*
- b) *La Asamblea realizará la función que le sea asignada en virtud del artículo 15 respecto de la admisión de determinadas organizaciones intergubernamentales para ser parte en el presente Tratado.*
- c) *La Asamblea decidirá la convocación de cualquier conferencia diplomática para la revisión del presente Tratado y dictará las instrucciones necesarias al Director General de la OMPI para la preparación de dicha conferencia diplomática.*
- 3.a) *Cada Parte Contratante que sea un Estado dispondrá de un voto y votará únicamente en nombre propio.*
- b) *Toda Parte Contratante que sea una organización intergubernamental podrá participar en la votación, en lugar de sus Estados miembros, con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean parte en el presente Tratado. Ninguna de dichas organizaciones intergubernamentales podrá participar en la votación si uno de sus Estados miembros ejerce su derecho de voto y viceversa.*
4. *La Asamblea se reunirá previa convocatoria del Director General y, salvo en casos excepcionales, durante el mismo período y en el mismo lugar que la Asamblea General de la OMPI.*
5. *La Asamblea procurará adoptar sus decisiones por consenso y establecerá su propio reglamento interno, en el que quedarán estipulados, entre otras cosas, la convocación de períodos extraordinarios de sesiones, los requisitos de quórum y, con sujeción a las disposiciones del presente Tratado, la mayoría necesaria para tomar las diferentes decisiones.*

#### **Artículo 14**

##### **Oficina Internacional**

*La Oficina Internacional de la OMPI se encargará de las tareas administrativas relativas al presente Tratado.*

#### **Artículo 15**

##### **Condiciones para ser parte en el Tratado**

1. *Todo Estado miembro de la OMPI podrá ser parte en el presente Tratado.*
2. *La Asamblea podrá decidir la admisión de cualquier organización intergubernamental para ser parte en el presente Tratado, que declare tener competencia, y su propia legislación vinculante para todos sus Estados miembros, respecto de las cuestiones contempladas en el presente Tratado, y haya sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, a ser parte en el presente Tratado.*
3. *La Unión Europea, habiendo hecho la declaración mencionada en el párrafo anterior en la Conferencia Diplomática que ha adoptado el presente Tratado, podrá pasar a ser parte en el presente Tratado.*

#### **Artículo 16**

##### **Derechos y obligaciones en virtud del Tratado**

*Con sujeción a cualquier disposición que especifique lo contrario en el presente Tratado, cada Parte Contratante gozará de todos los derechos y asumirá todas las obligaciones dimanantes del presente Tratado.*

#### **Artículo 17**

##### **Firma del Tratado**

*El presente Tratado quedará abierto a la firma en la Conferencia Diplomática de Marrakech, y después, en la sede de la OMPI, durante un año tras su adopción, por toda Parte que reúna las condiciones requeridas para tal fin.*

#### **Artículo 18**

##### **Entrada en vigor del Tratado**

*El presente Tratado entrará en vigor tres meses después de que 20 Partes que reúnan las condiciones mencionadas en el artículo 15 hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión.*

#### **Artículo 19**

##### **Fecha efectiva para ser parte en el Tratado**

*El presente Tratado vinculará:*

- a) *a las 20 Partes que reúnan las condiciones mencionadas en el artículo 18, a partir de la fecha en que el presente Tratado haya entrado en vigor;*
- b) *a cualquier otra Parte que reúna las condiciones mencionadas en el artículo 15 a partir del término del plazo de tres meses contados desde la fecha en que haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión en poder del Director General de la OMPI.*

#### **Artículo 20**

##### **Denuncia del Tratado**

*Cualquier Parte Contratante podrá denunciar el presente Tratado mediante notificación dirigida*

al Director General de la OMPI. Toda denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en la que el Director General de la OMPI haya recibido la notificación.

### **Artículo 21**

#### **Idiomas del Tratado**

1. El presente Tratado se firmará en un solo ejemplar original en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso, considerándose igualmente auténticos todos los textos.
2. A petición de una parte interesada, el Director General de la OMPI establecerá un texto oficial en un idioma no mencionado en el artículo 21.1), previa consulta con todas las partes interesadas. A los efectos del presente párrafo, se entenderá por “parte interesada” todo Estado miembro de la OMPI si de su idioma oficial se tratara, o si de uno de sus idiomas oficiales se tratara, y la Unión Europea y cualquier otra organización intergubernamental que pueda llegar a ser parte en el presente Tratado si de uno de sus idiomas oficiales se tratara.

### **Artículo 22**

#### **Depositario**

El Director General de la OMPI será el depositario del presente Tratado.

Hecho en Marrakech el 27 de junio de 2013.

\* \* \*

## **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

## **I. ANTECEDENTES**

El Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, es de iniciativa gubernamental, fue radicado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Holmes Trujillo y la Ministra de Transporte, Ángela María Orozco Gómez, en la Secretaría General del Senado el 15 de agosto de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 797 de 2019.

Mediante Oficio CSE-CS-0342-2019 con fecha del tres (3) de septiembre de 2019, la Secretaría de la Comisión Segunda me notificó la designación como ponente el día cuatro (4) de septiembre de 2019.

## **II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, consta de tres artículos incluido el de vigencia.

A su vez, el Acuerdo que se pretende aprobar con este proyecto de ley entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares, consta de un preámbulo en el que se consignan las razones por las cuales los Gobiernos de la República de Colombia y la Confederación Suiza suscribieron el instrumento, 24 artículos y un Anexo. Los artículos incluyen:

**Artículo 1°** - Definiciones

**Artículo 2°** - Concesión de Derechos

**Artículo 3°** - Ejercicio de Derechos

**Artículo 4°** - Aplicación de Leyes y Regulaciones

**Artículo 5°** - Designación y Autorización de Operación

**Artículo 6°** - Revocatoria y Suspensión de la Autorización de Funcionamiento

**Artículo 7°** - Seguridad de la Aviación

**Artículo 8°** - Seguridad Aérea

**Artículo 9°** - Exención de Derechos e Impuestos

**Artículo 10** - Tránsito Directo

**Artículo 11** - Cargos al Usuario

**Artículo 12** - Actividades Comerciales

**Artículo 13** - Arrendamiento

**Artículo 14** - Servicios Intermodales

**Artículo 15** - Conversión y Transferencia de Ingresos

**Artículo 16** - Tarifas

**Artículo 17** - Notificación de Itinerarios

**Artículo 18** - Suministro de Estadísticas

**Artículo 19** - Consultas

**Artículo 20** - Resolución de Conflictos



**Artículo 21** - Modificaciones

**Artículo 22** - Terminación

**Artículo 23** - Registro

**Artículo 24** - Entrada en Vigor

### III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política establece en el artículo 189 numeral 2. Que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa *“Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y Entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”*.

El artículo 150 ibídem, en su numeral 16. Faculta al Congreso de la República *“para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”*, a la vez que el artículo 241 ibídem, consagra en el numeral 10. Que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, por tanto establece que una de sus funciones consiste en *“decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados Internacionales y de las leyes que los aprueben”*. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. *Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”*.

En lo concerniente a la aprobación que compete al Congreso de la República, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 dispone que las Comisiones Segundas Constitucionales conocerán en primer debate de los proyectos de acto legislativo o de ley relacionados con *“Política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional”*.

Respecto al trámite, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 prevé que los proyectos de ley sobre Tratados Internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común. En ese orden de ideas,

la iniciativa del Gobierno nacional objeto de estudio, guarda armonía con el ordenamiento jurídico.

### IV. CONSIDERACIONES GENERALES PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DEL SENADO

Dentro de la exposición de motivos del proyecto, se destaca la necesidad de fortalecer los lazos comerciales entre Colombia y los países de Europa, con este fin resulta de vital importancia promover la inversión extranjera directa y profundizar las relaciones bilaterales.

Así mismo, se trae a colación que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo *“Todos por un nuevo país (2014-2018)”*, que se encontraba vigente al momento de la suscripción de este Acuerdo en el 2016, era y es necesario aún, incorporar e integrar estrategias transversales de competitividad e infraestructura para facilitar y consolidar el comercio exterior en un escenario de reciprocidad.

Desde el 1° de julio de 2011 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y Suiza, país miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), también conocida como EFTA, por sus siglas en inglés (European Free Trade Association).<sup>1</sup> En consecuencia y en la medida en la que continúen estrechándose los lazos comerciales entre ambos países, resultará cada vez más frecuente la firma de Acuerdos subsiguientes como el presente para desarrollar el objeto del Tratado de Libre Comercio suscrito y en vigor.

De otro lado, teniendo presente que el turismo es un eje económico de especial interés para ambos países, resulta fundamental para el incremento de los flujos turísticos que los consumidores cuenten con una gama más amplia de servicios de transporte aéreo.

Adicionalmente, se destaca dentro de la motivación del proyecto, que el cuadro de rutas abierto, posibilita contar con flexibilidad operacional y mayor conectividad para Colombia.

El preámbulo del Acuerdo, señala a su vez:

*“Deseando fomentar un sistema de aviación internacional basado en la competencia entre aerolíneas en el mercado con un mínimo de interferencia y reglamentación gubernamental;*

*Deseando facilitar la ampliación de oportunidades de servicios aéreos internacionales;*

*Reconociendo que los servicios aéreos internacionales eficientes y competitivos incrementan el comercio, el bienestar de consumidores y el crecimiento económico;*

*Deseando hacer posible que las aerolíneas ofrezcan precios y servicios competitivos al público viajero y de carga.*

<sup>1</sup> <http://www.procolombia.co/archivo/abc-del-tratado-de-libre-comercio-suscrito-entre-colombia-y-suiza>

*Deseando garantizar el más alto grado de seguridad en servicios aéreos internacionales y reafirmando su profunda preocupación acerca de actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, que pongan en peligro la seguridad de las personas o la propiedad, que afecten de manera adversa la operación de servicios aéreos, y socaven la confianza pública en la seguridad de la aviación civil; y*

*Siendo partes del Convenio sobre Aviación Civil Internacional abierto para la firma en Chicago, el 7 de diciembre de 1944.”*

Se concluye de todo lo anterior, que el espíritu del Acuerdo una vez entrado en vigor, es que redunden los beneficios para las economías de ambos países y los consumidores de servicios aéreos en las rutas establecidas entre la República de Colombia y la Confederación Suiza.

#### V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones de conveniencia y de conformidad, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”*, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

Del honorable Senador,



**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
Senador de la Republica

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”*, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”*, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”*, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en

que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Del honorable Senador,



**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
Senador de la Republica

\*\*\*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 23 de 2019.

Honorable Senador:

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSÍS

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Senado de la República al Proyecto de ley número 288 de 2019 Senado, 213 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente presento informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 288 de 2019 Senado, 213 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado, el día 18 de octubre de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2018 y corresponde a una iniciativa de origen parlamentario presentada por el honorable Representante a la Cámara del Partido Cambio Radical Erwin Arias Betancur, miembro de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de la Cámara de Representantes; surte trámite a través de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes; mediante Comunicación CTCP 3.3-337-18 del 6 de noviembre de 2018

fueron asignados como ponentes los honorables Representantes a la Cámara Nubia López Morales (Coordinadora), Carlos Alberto Carreño Marín, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Christian Munir Garcés Aljure.

El día 12 de diciembre de 2018, se radica la ponencia para primer debate y se publica en la *Gaceta del Congreso* número 1159 de 2018, el día 8 de mayo de 2019 se aprueba en la Comisión Tercera, con la mayoría requerida.

El 30 de julio de 2019, mediante Comunicación CTE-CS-0078-2019, la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, designa al honorable Senador Luis Eduardo Díaz Granados Torres, como ponente para primer debate.

### III. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca adicionar el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, *por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*.

En el sentido de ampliar el objeto de este ampliando su contenido con el siguiente inciso: *“establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda, garantizando así el real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces”*.

Plantea el documento en el objeto del proyecto numeral 2 de la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, que *el proyecto de ley en cuestión, para lograr el cometido, será necesario la caracterización de las familias que viven de la pesca artesanal como actividad principal para poder otorgar los beneficios establecidos, asunto que le corresponderá a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)*.

### III. ANÁLISIS DE CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está compuesto por cinco artículos, que abordan cada uno, los diferentes elementos de interés en la consolidación de una propuesta legislativa que en términos del autor y los ponentes en su trámite por la Cámara de Representantes; *“busca establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad de la pesquera artesanal en las riberas del río Magdalena, durante el periodo de veda”*.

El primer artículo, aborda, el objeto del proyecto de ley en estudio y la redefinición del artículo 20 de la Ley 1176 de 2007.

El segundo artículo aborda las acciones que contiene y deben cumplir las entidades estatales para crear el programa de pesca responsable y en su párrafo determina el plazo que tendrá el ejecutivo para crear el programa.

El tercer artículo afronta la determinación de la participación que tendrá los pescadores artesanales como incentivo económico durante la veda.

El artículo cuarto asigna responsabilidades al Sena para la capacitación de los pescadores artesanales en temas de pesca responsable.

El artículo quinto, establece la vigencia.

### IV. ANTECEDENTES HISTÓRICOS RELACIONADOS CON EL PROYECTO DE LEY

No existen antecedentes históricos de proyectos de ley en el estricto sentido del presente proyecto de ley.

Sin embargo se encuentra que hizo trámite en Comisión Quinta de Senado de la República el Proyecto de ley número 219 de Senado, 028 de 2017 Cámara, de autoría de la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, el cual fue radicado el 28 de julio de 2017 y archivado en cumplimiento del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 162 de la Constitucional Nacional.

El proyecto de ley de la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, guarda ciertas similitudes en el sentido del objeto expuesto por sus autores, ya que en ambos proyectos, se busca *“proteger los derechos fundamentales del pescador artesanal, en especial el del mínimo vital y la vida digna, en temporadas de vedas, donde se frena la actividad económica, lo cual deja sin sustento las familias y frena la economía de las comunidades”*. (Subrayado fuera de texto), además de ser un proyecto de ley que no modifica el Sistema General de Participaciones y está planteado para todos los pescadores en el país.

Actualmente la honorable Senadora Guerra de la Espriella, ha radicado nuevamente el proyecto de ley en la presente legislatura para su trámite ante el Congreso de la República.

### V. REGULACIÓN INTERNACIONAL Y APOYOS A PESCADORES ARTESANALES DURANTE TEMPORADA DE VEDA

En la República de El Salvador, el Gobierno nacional a través de Centro de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura (Cendepesca), dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al decretar los periodos de vedas, entrega paquetes alimenticios para abastecer a las familias de los pescadores artesanales organizados con fondos provenientes del Fideicomiso de Pesca Artesanal Responsable (PESCAR)<sup>1</sup>, creado mediante el Decreto número 1215 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=117009&IDCat=2&IdEnt=47>

<sup>2</sup> [http://www.csj.gob.sv/AMBIENTE/LEYES/PESCA/DECRETO\\_No1215.pdf](http://www.csj.gob.sv/AMBIENTE/LEYES/PESCA/DECRETO_No1215.pdf)



En la República de Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)<sup>3</sup>, entrega un subsidio económico con el fin de contribuir de forma complementaria para la satisfacción de las necesidades básicas a personas pescadoras y a sus ayudantes, durante los periodos de veda establecidos por el Instituto Costarricense de Pesca (Incopesca). Se trata de un aporte complementario, no es un salario.

Es importante anotar que Costa Rica, exige los siguientes requisitos para acceder al subsidio:

Requisitos para optar por el subsidio de veda:

1. Estar inscrito ante Incopesca con licencia de pescador.
2. Debe contar con la licencia de pesca al día.
3. Debe estar al día con sus aportes en la CCSS.
4. Debe cumplir con el trabajo comunal establecido en el Acuerdo AJDIP/166-2017 “Regulación para el cumplimiento del Servicio de Trabajo Comunal por parte del pescador inscrito en Veda”.

También es importante saber que:

1. Solamente se otorga el subsidio de VEDA a aquellas personas que se encuentran inscritas como pescadoras ante Incopesca y con su licencia al día, que cumplan con sus obligaciones ante la CCSS que realicen el trabajo comunal.
2. El IMAS podrá denegar el subsidio si detecta que los potenciales beneficiarios cuentan con otros ingresos diferentes a la VEDA, que les permitan atender las necesidades básicas de sus familias.

La OCDE dice en su documento - Pesca y acuicultura en Colombia - (2016)<sup>4</sup>:

*“Además, como se indica en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre reconstrucción, la gestión de la pesca no solo debe basarse en la regulación de las poblaciones, sino también abordar directamente el ajuste de las pesquerías, el empleo local, los impactos regionales y la necesidad de alternativas de empleo y de oportunidades de subsistencia, así como la seguridad alimentaria de una manera integrada. Hasta la fecha, empero, estos asuntos son abordados principalmente mediante políticas de apoyo y no están explícitamente integrados en planes de gestión y reconstrucción. El principal obstáculo para una mejor integración de los objetivos sociales y económicos en los planes de gestión y reconstrucción es la falta de datos para entender la contribución de los diferentes segmentos del sector en cuanto a empleo, generación de valor, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria. (Subrayado fuera de texto).*

<sup>3</sup> <http://www.imas.go.cr/index.php/comunicado/imas-invertira-mas-de-cl652-millones-para-apoyar-pescadores-durante-la-veda>

<sup>4</sup> [https://www.oecd.org/countries/colombia/Fisheries\\_Colombia\\_SPA\\_rev.pdf](https://www.oecd.org/countries/colombia/Fisheries_Colombia_SPA_rev.pdf)

*La gestión de la pesca y la acuicultura es una tarea particularmente difícil en el contexto geográfico y social de Colombia, un país tropical con un gran número de diversas cuencas hidrográficas y ecosistemas. Esta riqueza se traduce en uno de los más altos índices de biodiversidad y la mayor variedad de especies en el planeta, lo cual implica una abundancia relativamente baja de cada especie y ecosistemas frágiles. Además, para las poblaciones marginadas por la pobreza, el desempleo, los conflictos y los fenómenos climáticos, la producción de la pesca y la acuicultura son a menudo actividades de último recurso o amortiguación. Esta situación hace que sea política y económicamente difícil restringir o regular el acceso a los recursos”.*

## VI. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La Constitución Política a través de los artículos 356 y 357 ha desarrollado el Sistema General de Participaciones, el cual consiste en las transferencias que realiza el Gobierno central hacia los entes territoriales.

La Ley 1176 de 2007, en su artículo 20 establece la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios y distritos ribereños del río Magdalena, y establece cuatro circunstancias en las que procede el gasto del recurso.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia del Sistema General de Participaciones.

Ley 13 de 1990. Que regula el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido y por medio de la cual se dicta el Estatuto General de Pesca; igualmente, declara la actividad pesquera como de utilidad pública e interés social. Define el concepto de actividad pesquera como el proceso que comprende la investigación, extracción, cultivo, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros.

Ley 811 de 2003. Crea las Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola y, crea las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT).

Ley 1851 de 2017, Por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano.

Decreto 3800 de 2006. Reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003, sobre Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola.

Resolución 186 de 2008. Establece los procedimientos para la inscripción, reconocimiento, seguimiento y cancelación de las Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola.

Decreto 2256 del 4 de octubre de 1991, por medio del cual se reglamenta la Ley 13 de 1990, junto con lo establecido en la ley, le dan a la actividad pesquera la calidad de “interés público”, por lo que

a la luz de la jurisprudencia se considera de interés general, dejando en un segundo plano el interés particular, igualmente establece que la extracción artesanal estará orientada de preferencia, pero no exclusivamente, a la pesca de consumo humano directo y solo podrán ejercerla los colombianos.

La extracción de peces ornamentales debe realizarse, preferentemente, por pescadores artesanales.

Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011, nuevamente se modifica la Ley 13 de 1990, escindiéndole funciones al antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero a la vez también da creación a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).

Resolución 00242 del 16 de abril de 1995. “Por medio de la cual se reglamenta el Acuerdo número

009 del 8 de marzo de 1996, originado de la Junta Directiva del INPA, y se establecen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la veda del bagre rayado o pintado *Pseudoplatystoma fasciatum* en la cuenca del Magdalena”.

Resolución 00649 de abril 2 de 2019 “Por la cual se establecen parámetros para identificar la pesca de subsistencia y la pesca comercial artesanal”.

## VII. MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RÍO MAGDALENA

En desarrollo de la asignación de recursos a los municipios ribereños que trata el artículo 20 de la 1176 de 2007, por asignación especial se benefician 111 municipios con la siguiente asignación anual, según el Conpes 36 SGP 2019:

### ANEXO 8

#### SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA

##### ONCE DOCEAVAS VIGENCIA 2019

CÓDIGO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TOTAL ONCE DOCEAVAS 2019
05579	ANTIOQUIA	PUERTO BERRÍO	534.691.528
05585	ANTIOQUIA	PUERTO NARE	267.345.764
05591	ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO	267.345.764
05756	ANTIOQUIA	SONSÓN	106.938.306
05893	ANTIOQUIA	YONDÓ	1.069.383.057
08001	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA	149.713.628
08137	ATLÁNTICO	CAMPO DE LA CRUZ	192.488.950
08433	ATLÁNTICO	MALAMBO	106.938.306
08520	ATLÁNTICO	PALMAR DE VARELA	117.632.136
08560	ATLÁNTICO	PONEDERA	224.570.442
08634	ATLÁNTICO	SABANAGRANDE	64.162.983
08685	ATLÁNTICO	SANTO TOMÁS	32.081.492
08758	ATLÁNTICO	SOLEDAD	106.938.306
08770	ATLÁNTICO	SUÁN	106.938.306
13030	BOLÍVAR	ALTOS DEL ROSARIO	181.795.120
13042	BOLÍVAR	ARENAL	96.244.475
13074	BOLÍVAR	BARRANCO DE LOBA	427.753.223
13140	BOLÍVAR	CALAMAR	149.713.628
13160	BOLÍVAR	CANTAGALLO	181.795.120
13188	BOLÍVAR	CICUCO	203.182.781
13212	BOLÍVAR	CÓRDOBA	256.651.934
13248	BOLÍVAR	EL GUAMO	342.202.578
13268	BOLÍVAR	EL PEÑÓN	320.814.917
13300	BOLÍVAR	HATILLO DE LOBA	449.140.884
13430	BOLÍVAR	MAGANGUÉ	898.281.768
13440	BOLÍVAR	MARGARITA	299.427.256
13468	BOLÍVAR	MOMPOS	470.528.545
13473	BOLÍVAR	MORALES	427.753.223
13549	BOLÍVAR	PINILLOS	427.753.223
13580	BOLÍVAR	REGIDOR	267.345.764
13600	BOLÍVAR	RIOVIEJO	288.733.425
13650	BOLÍVAR	SAN FERNANDO	171.101.289
13657	BOLÍVAR	SAN JUAN DE NEPOMUCENO	106.938.306
13667	BOLÍVAR	SAN MARTÍN DE LOBA	139.019.797
13670	BOLÍVAR	SAN PABLO	331.508.748
13744	BOLÍVAR	SIMITÍ	427.753.223

<b>CÓDIGO</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>TOTAL ONCE DOCEAVAS 2019</b>
13780	BOLÍVAR	TALAIGUA NUEVO	438.447.053
13894	BOLÍVAR	ZAMBRANO	299.427.256
15572	BOYACÁ	PUERTO BOYACÁ	641.629.834
17380	CALDAS	LA DORADA	641.629.834
20011	CESAR	AGUACHICA	21.387.661
20295	CESAR	GAMARRA	363.590.239
20383	CESAR	LA GLORIA	342.202.578
20787	CESAR	TAMALAMEQUE	299.427.256
25086	CUNDINAMARCA	BELTRÁN	374.284.070
25168	CUNDINAMARCA	CHAGUANÍ	74.856.814
25307	CUNDINAMARCA	GIRARDOT	213.876.611
25320	CUNDINAMARCA	GUADUAS	588.160.681
25324	CUNDINAMARCA	GUATAQUÍ	213.876.611
25483	CUNDINAMARCA	NARIÑO	128.325.967
25572	CUNDINAMARCA	PUERTO SALGAR	374.284.070
25612	CUNDINAMARCA	RICARTE	32.081.492
25662	CUNDINAMARCA	SAN JUAN DE RIOSECO	192.488.950
41001	HUILA	NEIVA	299.427.256
41013	HUILA	AGRADO	256.651.934
41016	HUILA	AIPE	352.896.409
41026	HUILA	ALTAMIRA	278.039.595
41132	HUILA	CAMPO ALEGRE	181.795.120
41244	HUILA	ELÍAS	213.876.611
41298	HUILA	GARZÓN	203.182.781
41306	HUILA	GIGANTE	267.345.764
41349	HUILA	HOBO	192.488.950
41359	HUILA	ISNOS	299.427.256
41503	HUILA	OPORAPA	53.469.153
41518	HUILA	PAICOL	21.387.661
41524	HUILA	PALERMO	363.590.239
41548	HUILA	PITAL	21.387.661
41551	HUILA	PITALITO	256.651.934
41615	HUILA	RIVERA	106.938.306
41660	HUILA	SALADO BLANCO	64.162.983
41668	HUILA	SAN AGUSTÍN	598.854.512
41791	HUILA	TARQUÍ	320.814.917
41797	HUILA	TESALIA	85.550.645
41799	HUILA	TELLO	96.244.475
41807	HUILA	TIMANÁ	10.693.831
41872	HUILA	VILLAVIEJA	427.753.223
41885	HUILA	YAGUARA	342.202.578
47161	MAGDALENA	CERRO SAN ANTONIO	160.407.458
47245	MAGDALENA	EL BANCO	513.303.867
47258	MAGDALENA	EL PIÑÓN	117.632.136
47318	MAGDALENA	GUAMAL	213.876.611
47541	MAGDALENA	PEDRAZA	278.039.595
47555	MAGDALENA	PLATO	406.365.562
47605	MAGDALENA	REMOLINO	149.713.628
47675	MAGDALENA	SALAMINA	171.101.289
47692	MAGDALENA	SAN SEBASTIÁN DE BUENAVISTA	139.019.797
47703	MAGDALENA	SAN ZENÓN	149.713.628
47707	MAGDALENA	SANTA ANA	320.814.917
47720	MAGDALENA	SANTA BÁRBARA DE PINTO	213.876.611
47745	MAGDALENA	SITIO NUEVO	491.916.206
47798	MAGDALENA	TENERIFE	267.345.764
47960	MAGDALENA	ZAPAYÁN	85.550.645
68081	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	556.079.189
68101	SANTANDER	BOLÍVAR	42.775.322
68190	SANTANDER	CIMITARRA	834.118.784
68573	SANTANDER	PUERTO PARRA	53.469.153
68575	SANTANDER	PUERTO WILCHES	1.154.933.701
73030	TOLIMA	AMBALEMA	310.121.086



CÓDIGO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TOTAL ONCE DOCEAVAS 2019
73055	TOLIMA	ARMERO (GUAYABAL)	128.325.967
73200	TOLIMA	COELLO	267.345.764
73217	TOLIMA	COYAIMA	128.325.967
73268	TOLIMA	ESPINAL	117.632.136
73275	TOLIMA	FLANDES	267.345.764
73319	TOLIMA	GUAMO	106.938.306
73349	TOLIMA	HONDA	278.039.595
73483	TOLIMA	NATAGAIMA	470.528.545
73547	TOLIMA	PIEDRAS	139.019.797
73563	TOLIMA	PRADO	149.713.628
73585	TOLIMA	PURIFICACIÓN	320.814.917
73770	TOLIMA	SUÁREZ	427.753.223
73861	TOLIMA	VENADILLO	139.019.793
	TOTAL		30.338.397.317

Fuente: Sicodis – DNP - 2019.

Siendo el municipio de Puerto Wilches, Santander con \$1.154.933.701 y Yondó, Antioquia con \$1.069.383.057, quienes mayores recursos reciben por este concepto y los que menos asignación tiene son los municipios de Timaná, Huila con \$10.693.831, Paicol, Huila \$21.387.661

#### VIII. APORTES DE ENTIDADES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA AL PROYECTO DE LEY

Para llevar a cabo la ponencia se solicitó concepto a las siguientes entidades de las entidades del Estado colombiano vinculadas o que podrían tener vínculos con la futura ley así:

Entidad	Radicado	Fecha	Concepto
Ministerio de Hacienda – Doctor Alberto Carrasquilla	1-2019-075949	15/08/2019	Da respuesta parcial Radicado Interno número 23968 del 21 de agosto de 2019; por competencia traslada al Minagricultura pregunta 3. (ver en la sección aportes literal a))
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, doctor Nicolás del Castillo Piedrahíta	E2019NC001231	15/08/2019	Da respuesta Radicado número S2019NC000436 del 27 de agosto de 2019; (ver en la sección aportes literal b))
Departamento Nacional de Planeación – doctora Gloria Amparo Alonso Másmela	20196630432452	15/08/2019	Da respuesta mediante Oficio número 20193100506581 del 23 de agosto de 2019.
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – Cormagdalena, doctor Pedro Pablo Jurado Durán Director Ejecutivo	Vía email – 16:47	20/08/2019	No hubo respuesta
Alcalde Municipal de Yondó – doctor Gilbert Cartagena Rojas	Vía email Institucional – 16:49	20/08/2019	No hubo respuesta
Alcalde Municipal de Ponedera – doctora Vanesa Iliana Bolívar	Vía email Institucional – 16:50	20/08/2019	Da respuesta mediante Oficio número 145-2019 de septiembre 5 de 2019.
Alcalde Municipal La Gloria, Cesar – doctor Fermín Augusto Cruz	Vía email Institucional – 16:51	20/08/2019	No hubo respuesta
Alcalde Municipal de Saladoblanco Huila – doctora Zuleima Patricia Peña	Vía email Institucional – 16:52	20/08/2019	Da respuesta el día 26 de agosto de 2019 vía email institucional. (Ver en la sección aportes literal c))
Alcalde Municipal de Sitionuevo, Magdalena – doctor José Manuel Gómez	Vía email Institucional – 16:54	20/08/2019	Da respuesta el día 26 de agosto de 2019 vía email institucional. (Ver en la sección aportes literal c))
Alcalde Municipal de Puerto Wilches, Santander – doctor José Elías Muñoz Pérez	Vía email Institucional – 16:55	20/08/2019	Da respuesta el día 26 de agosto de 2019 vía email institucional. (Ver en la sección aportes literal c))
Alcalde Municipal de Ambalema, Tolima – doctor Juan Carlos Chavarro	Vía email Institucional – 16:56	20/08/2019	No hubo respuesta
Alcalde Municipal de Simití, Bolívar – doctor Jesús Alberto Ramírez Cardona	Vía email Institucional – 16:56	20/08/2019	Da respuesta el día 27 de agosto de 2019 vía email institucional. (Ver en la sección aportes literal c))

El texto planteado en la solicitud de información para los señores Alcaldes Municipales fue al siguiente tenor:

*Referencia: Solicitud de Información de Inversión recursos de asignación especial municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena.*

*En consideración a que actualmente cursa en el Senado de la República el Proyecto de ley número 288 de 2019 Senado, 213 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones”, del cual soy ponente y requiero de su institución, la siguiente información:*

1. *Cuáles son las acciones y actividades que realiza el municipio, con los recursos asignados vía SGP, por ser municipio ribereño del río Magdalena.*
2. *El municipio, ha diseñado, implementado o tiene una caracterización física, social y económica de los pescadores artesanales de su municipio; de contar con dicha caracterización debe indicarme, cuántos pescadores artesanales tiene caracterizados y si se conoce el monto de ingresos promedio mensual de cada pescador caracterizado.*

*Dicha información se solicita dentro de los términos estipulados por el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, es decir, 5 días hábiles a partir del recibo de la misma.*

#### **a) APORTES Y OBSERVACIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA**

Mediante oficio Radicado Interno número 23968 del 21 de agosto de 2019 del Senado de la República, el señor Viceministro General de Hacienda, doctor Juan Alberto Londoño Martínez expresa algunas preocupaciones que son de interés para esta ponencia se analicen por parte de los honorables Senadores:

1. Expresa en su comunicación que: *“por su parte, vale la pena destacar que las condiciones físicas, demográficas, sociales y económicas de los 111 municipios ribereños del río Magdalena beneficiarios de la asignación especial del SGP varían de acuerdo a la sección geográfica del río Magdalena a la que pertenezcan (alta, media o baja), por lo que los recursos asignados para estos municipios deben ser destinados a inversión que beneficien al río y de esta manera a las distintas actividades socioeconómicas que pueden desarrollarse gracias a esta fuente hídrica”*. (subrayado fuera de texto).
2. Señala además que el artículo 2º del proyecto de ley, *“desconoce las necesidades que presentan las entidades territoriales ribereñas y no siempre están correlacionadas con la actividad pesquera”*.
3. Advierte, que *“al crear un programa de pesca responsable no tiene en cuenta el principio de autonomía que tienen las entidades*

*territoriales frente a la administración de sus recursos establecida en el artículo 287 de la Constitución Política”*.

4. Cita apartes de la Sentencia C-324 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, lo cual llama la atención para esta ponencia el siguiente párrafo *“pues bien, la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, en cambio, sí puedan ser usados como instrumentos de manipulación política”*.

#### **b) APORTES Y OBSERVACIONES DEL DNP**

El Departamento Nacional de Planeación, mediante Radicado Interno del Senado número 24892 de 28 de agosto de 2019, expresa lo siguiente:

*“En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Ley 1955 de 2019, no se estipularon subsidios o auxilios para el sector pesquero artesanal ubicado en la ribera del río Magdalena. Sin embargo, la línea Campo con Progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, plantea la actualización del Estatuto General de Pesca, Ley 13 de 1990.*

*Esta actualización normativa permitirá crear los mecanismos e incentivos para el impulso a la pesca industrial y artesanal, así como a la acuicultura como una alternativa productiva con gran potencial y crecimiento ante el estado de deterioro y contaminación de nuestros ríos y cuerpos de agua”*.

#### **c) APORTES Y OBSERVACIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA (AUNAP).**

Mediante Oficio S2019NC000436 del 27 de agosto de 2019, el doctor Nicolás del Castillo Piedrahíta – Director General – Aunap, da sus aportes en el siguiente sentido:

1. La Aunap para el 2020 dentro de las líneas de atención estratégica, tiene la prioridad de completar la caracterización socioeconómica, ambiental y pesquera de los pescadores artesanales que están ubicados en toda la cuenca magdalénica, con el fin de poder tener unas cifras reales y así poder generar políticas públicas en beneficio del sector.
2. La Aunap con el objetivo de dar cumplimiento a su parte misional, ejecuta programas para lograr el fortalecimiento de las actividades de pesca, en términos de asociatividad, sostenibilidad, competitividad y productividad, además de capacitar a los pescadores, hacerles

entregas de elementos, equipos, materiales y/o insumos, de tal manera que el Estado les está garantizando así i) el acceso al conocimiento, tecnología y factores productivos necesarios para mejorar su actividad productiva, ii) la oportunidad de poner en práctica los conceptos y teorías aprendidas, iii) la visibilización de su actividad como gremio, asociación o colectividad, y iv) la contribución a su seguridad alimentaria propia y familiar, motivo por el cual es de suma importancia tener a los pescadores artesanales caracterizados y formalizados.

d) **APORTES Y OBSERVACIONES DE LOS MUNICIPIOS RIBEREÑOS AL RÍO MAGDALENA, BENEFICIARIOS DE RECURSOS DE ASIGNACIÓN ESPECIAL SGP.**

**El Municipio de Simití, Bolívar** el señor Secretario de Desarrollo Económico, Agroindustrial y Medio Ambiente, doctor Alexi Payares Ortiz, indica que este municipio está implementando el Plan General de Asistencia Técnica (PGAT), con la finalidad de realizar una caracterización física, social y económica de los pescadores artesanales del municipio.

Señala el funcionario que en el municipio de Simití existen más de 700 pescadores y que gran parte se encuentran carnetizados por la Aunap; el promedio de los ingresos mensuales de los pescadores artesanales se estima en \$300.000 mensuales.

**El Municipio de Puerto Wilches, Santander,** en respuesta dada a la petición de este ponente, el doctor José Elías Muñoz Pérez, nos indica lo siguiente:

1. En el municipio de Puerto Wilches, sí se tiene caracterización de los pescadores artesanales.
2. El número total de pescadores artesanales caracterizados, es de un total aproximado de 500, los cuales por el ejercicio de su actividad, devengan un promedio de \$500.000 mensuales.

Para los municipios de Saladoblanco, Huila y Sitionuevo, Magdalena, en sus respuestas indican no tener caracterización de los pescadores artesanales.

**El Municipio de Ponedera, Atlántico,** en respuesta dada a la petición de este ponente, la doctora Stefani Yepes Fontalvo, directora jurídica (e), nos indica lo siguiente:

1. Que según certificación de la Umata – Directora Sugely Martínez H., cuentan con 3 asociaciones de pescadores artesanales, entre las cuales hay un total de 155 asociados así:

Asociación	Número asociados
Agropesca	63
Ampapo	70
Agripesca	22

2. Manifiesta la Directora jurídica del Municipio de Ponedera, que además se encuentran 600 pescadores, “que no les gusta estar asociados, a pesar de las constantes invitaciones que les hacemos para que se asocien”.
3. En el sentido de indagar sobre los posibles ingresos de los pescadores artesanales, manifiesta en su respuesta que “en conversaciones con varios de ellos nos dieron una información de ingresos promedio mensual de \$200.000.00 y \$275.000.00.

**1. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**

Por mandato del artículo 150 y 154 inciso 1°, de la Constitución Nacional el trámite del presente proyecto se ajusta a lo preceptos Constitucionales y por ende le corresponde al Congreso de la República proceder de conformidad.

**2. PRESENTACIÓN DE ARGUMENTOS**

Habiendo expuesto en los puntos anteriores el análisis sobre la situación normativa y la responsabilidad del Congreso para tramitar las leyes de la República, procederé a exponer los argumentos que estimo se deben tener en cuenta para ser aprobado el presente proyecto de ley con algunas exclusiones, adiciones, modificaciones y especificaciones no tenidas en cuenta en el documento radicado ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente, del Senado de la República para primer debate, dejando constancia que ya surtió el trámite correspondiente de las dos vueltas (comisión y plenaria) en la Cámara de Representantes y que considero facilitarían su efectivo cumplimiento en caso de ser aprobado como ley. Así las cosas, me referiré así:

- a) Considero pertinente adicionar al artículo 20 de la Ley 1176 de 2011, el inciso “y para establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal<sup>5</sup> en las épocas de veda”.

Al introducir este aparte al artículo, los municipios ribereños del río Magdalena, pueden dentro de las facultades que le otorga esta nueva definición, implementar programas, bajo una política pública municipal, medible, con un tiempo determinado y que sea evaluable el impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores artesanales.

Para el presente proyecto de ley, se tomará la definición de acciones positivas como: “*como todas aquellas medidas que tienen como beneficiarios directos a individuos que han padecido o padecen una discriminación o se hallan en una situación de desventaja estructural por pertenecer a un colectivo cuya desigualdad se manifiesta desde el punto de vista grupal, y que tienen como finalidad corregir esa discriminación o desventaja a través de beneficios inmediatos, con el objetivo de lograr unos niveles más altos de igualdad real en la sociedad*”, en los términos de María de la Macarena Iribarne González, University of Wollongong, publicado en

<sup>5</sup> Decreto 2256 de 1991, artículo 12 numeral 2.4.1.



Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad N° 6, marzo – agosto 2014.

Además de considerar los preceptos esbozados, sobre las bases de los fundamentos de: justicia compensatoria, justicia distributiva y utilidad social<sup>6</sup>.

De igual forma y en concordancia con el Decreto 2256 de 1991 se considera empresa artesanal aquella unidad de producción dedicada a la actividad pesquera con un fin principalmente comercial. Estas empresas deberán estar integradas por personas naturales colombianas de las cuales el setenta por ciento (70%), cuando menos, deberán ser extractores primarios.

De la misma manera para efectos de definición de los términos de Pesca Comercial Artesanal, nos acogeremos a lo estipulado en el Decreto 1071 de 2015, en su artículo 2.16.1.2.8 establece lo siguiente:

2.4.1. Pesca comercial artesana: la que realizan pescadores en forma individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca. (...)”.

Para los efectos de la presente Parte, se considera empresa artesanal aquella unidad de producción dedicada a la actividad pesquera con un fin principalmente comercial. Estas empresas deberán estar integradas por personas naturales colombianas de las cuales el setenta (70%) por ciento, cuando menos, deberán ser extractores primarios”.

En este sentido vale la pena establecer que el Decreto 2179 de 2015, modificó el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015, a saber: “Se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) SMMLV, en el momento de la respectiva operación de crédito”.

Deberá demostrarse que estos activos, conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente, no exceden de ese valor según balance comercial aceptado por el intermediario financiero cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito.

En este orden de ideas la definición de pesca artesanal será la usada por lo reglamentado en la Resolución 649 de 2 de abril de 2019 expedida por la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (Aunap) artículo 4° y 5° así:

Artículo 4°. *Definición de pesca comercial artesanal.* La pesca comercial artesanal es la que realizan los pescadores, en forma individual u organizada, en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de

pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca.

Artículo 5°. *Parámetros para identificar la pesca comercial artesanal.* Atiéndase los siguientes parámetros para identificar la pesca comercial artesanal:

I) Artes y aparejos de pesca

Teniendo en cuenta la diversidad y el dinamismo de la actividad pesquera en Colombia, se presenta una descripción general de las categorías de los artes y aparejos propios de la pesca comercial artesanal más conocidos del país:

- a) Categoría redes de tiro: Son las artes de pesca activas que operan desde tierra; se caracteriza por el uso de una red compuesta por dos alas en sus extremos que permiten halar la red, este tipo de artes puede tener un seno o copo con una línea de flotadores en su relinga superior y una línea de lastre en su relinga inferior.
- b) Categoría redes de arrastre: Es un tipo de arte de pesca operada a bordo de una embarcación propulsada a motor; se caracteriza por el uso de una red en forma de embudo que finaliza en un seno o cámara, se compone de una línea de flotadores en su relinga superior y línea de lastre en su relinga inferior, también se compone de dos alas de red acompañada cada una de una compuerta que mantienen la red a fondo y permite la operación de arrastre,
- c) Categoría redes de caída: En esta categoría se incluye la atarraya, que es el arte de pesca compuesto por una red circular que es operada por un pescador, la cual es utilizada activamente al voleo al ser lanzada al agua siendo llevada al fondo por el peso de los plomos marginales.
- d) Categoría redes agalleras o de enmalle: Son las artes de pesca que consiste en la unión de uno o varios paños de red armadas horizontalmente, constituida con una relinga superior de flotadores o boyas plásticas u otro material flotante, y una relinga inferior con plomos, esto con el propósito de mantenerla fija a la red en la columna de agua.
- e) Categoría de anzuelo: Esta categoría incluye el palangre y línea de mano considerando sus denominaciones respectivamente, estos aparejos de pesca operan principalmente con anzuelos, para el caso del palangre (calandrio o espinel) comprende varias líneas que se denominan colgantes o bajantes sujetas a una línea principal de mayor calibre, armada con sus respectivos accesorios como boyas, lastre y en algunos casos giradores en los extremos de los anzuelos, esta puede operar tanto en el fondo, media agua y superficie. Por su parte, la línea de mano conformada por una única

<sup>6</sup> Rodríguez, Marcela V, Derecho y Género, Capítulo XXV pág. 630.

línea de gran longitud puede poseer de dos a tres anzuelos y puede emplearse de manera fija o por curricán (trolling).

II) Volumen de captura

El volumen de captura diario por pescador, independientemente del arte, aparejo y embarcación utilizados, es hasta de cuarenta (40) Kilogramos de recurso pesquero.

- b) Llamar la atención para que se elimine el artículo 2°, Programa de Pesca Responsable, lo anterior debido a que se violaría el artículo 287 de la Constitución Política, en el sentido de la autonomía que goza los municipios para la gestión de sus intereses.

Ahora bien por esta vía normativa planteada en el proyecto de ley, se asignarían unas funciones al Ministerio de Agricultura y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), al ordenar desarrollar un plan de caracterización física, social y económica que permita crear un programa de pesca responsable; al revisar las funciones de la Aunap en el Decreto número 4181 de 2011 artículo 3°, ya tiene plasmada estas funciones así: “En armonía con las funciones escindidas, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), tendrá por objeto ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de

una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos”. (Subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido el artículo 5° del decreto arriba señalado, da las directrices que impone el artículo 2° del presente proyecto de ley, dentro de las funciones de la Aunap así:

7. Diseñar y administrar un sistema de información pesquero y de la acuicultura nacional como soporte de la administración, manejo y control de las actividades propias de la institución. (Subrayado fuera de texto).

14. Coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable. (Subrayado fuera de texto).

16. Promover ante las autoridades competentes los programas de desarrollo social y económico para los pequeños productores del sector pesquero y acuícola. (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, para este ponente es innecesario elevar a ley las funciones que ya tienen establecida las autoridades de este sector.

Ahora bien, cuando se analiza el presupuesto de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en su Oficio S2019NC000436 de agosto 27 de 2019, frente a la pregunta de ¿a cuánto asciende el presupuesto de la entidad? nos informa lo siguiente:

Presupuesto Total apropiado 2019 (en pesos)	Bloqueo por apropiación 2019	Ejecución total al 31 de julio 2019	Porcentaje de ejecución
\$66.208.747.898.00	\$3.000.000.000.00	\$28.912.421.581.13	46%

La inversión de la Aunap con corte al 31 de julio de 2019 es la siguiente:

Presupuesto Total apropiado 2019 - Inversión (en pesos)	Bloqueo por apropiación 2019	Ejecución total al 31 de julio 2019	Porcentaje de ejecución
\$53.712.382.069.	\$3.000.000.000.00	\$22.677.638.459.27	45%

Situación que nos pone de presente una baja ejecución presupuestal, afectando el cumplimiento de sus funciones, que bien podría ser para realizar la caracterización física, social y económica de los actores de pesca artesanal de los municipios ribereños del río Magdalena.

- c) Suprimir el artículo 3° del Proyecto de ley, debido al siguiente análisis, se encuentra que se asigna un monto para el subsidio para los pescadores artesanales de 1.5 veces el promedio de los ingresos que perciben por concepto del ejercicio de la actividad en tiempos de pesca.

Ante este artículo (y el anterior), fue incluido durante la discusión del proyecto de ley, de autoría del honorable Representante Erwin Arias Betancur, tal y como consta en la *Gaceta del Congreso* número 1159 de 2018, página 29; para este ponente, es importante regresar al Proyecto de ley original y suprimirlo, por las siguientes consideraciones:

Al proyectar los presuntos subsidios que se otorgarían en municipios como Puerto Wilches (Santander), Simití (Bolívar) y Ponedera (Atlántico), se encuentra lo siguiente:

Municipio ribereño	Recursos SGP por ribereño río Magdalena	Posible beneficiados con subsidio	Monto promedio ingresos	Monto Promedio a Presupuestar para subsidios
Puerto Wilches	\$1.154.933.701.00	500	\$500.000.00	\$375.000.000.00
Simití	\$427.753.223.00	700	\$300.000.00	\$315.000.000.00
Ponedera	\$224.570.442.00	755	\$237.500.00	\$179.312.500.00

Como se observa para el caso de Simití y Ponedera, con la información aportada por el Municipio, el 73.64% y 79.84% respectivamente de la asignación, se iría para subsidios, amén de que al hacer masivo la inscripción, caracterización física, social y económica, aparecerán otros posibles sujetos del beneficio (subsidio).

- e) Frente al artículo 4° se solicita y considera pertinente la eliminación, ya que existe suficiente normatividad sobre este tema, y no considera este ponente que sea menester volver a recabar sobre este punto.

Como podemos observar en la Ley 13 de 1990, Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca, se encuentran los siguientes artículos:

Artículo 62. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, establecerá un sistema especial de seguridad social para los pescadores artesanales.

Artículo 63. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), ampliará sus programas de capacitación de personal dedicado a las actividades pesqueras, adecuándolos a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.

Artículos vigentes al momento de la redacción de la presente ponencia.

### 3. PROPUESTA

#### I. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTES DE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA</b></p>
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA</b> <i>por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA</b> <i>por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Adiciónese el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así: <b>Artículo 20. Destinación de recursos.</b> Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena <b>y para establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.</b></p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Adiciónese el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así: <b>Artículo 20. Destinación de recursos.</b> Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena <b>y para establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.</b></p>
<p><b>Artículo 2°. Programa de pesca responsable.</b> Los municipios ribereños del río Magdalena con asignación especial de recursos por parte del Sistema General de Participaciones, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) deberán desarrollar un plan de caracterización física, social y económica que permita la creación de un programa de pesca responsable. <b>Parágrafo.</b> El programa de pesca responsable deberá crearse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 2°. Programa de pesca responsable.</b> Los municipios ribereños del río Magdalena con asignación especial de recursos por parte del Sistema General de Participaciones, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)- deberán desarrollar un plan de caracterización física, social y económica que permita la creación de un programa de pesca responsable. <b>Parágrafo.</b> El programa de pesca responsable deberá crearse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Los recursos asignados a pescadores artesanales deben cubrir, durante el periodo de veda, un monto no menor a 1.5 veces el promedio de los ingresos que perciben por concepto del ejercicio de su actividad en tiempos de pesca normal, de acuerdo con la caracterización llevada a cabo por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), y un proceso participativo en el cual se involucre el conjunto de pescadores artesanales y sus organizaciones. <b>Parágrafo.</b> Esta asignación de recursos para los pescadores artesanales se llevará a cabo sin perjuicio de otro tipo de subsidios focalizados u otro tipo de programas estatales de los cuales sean beneficiarios.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Los recursos asignados a pescadores artesanales deben cubrir, durante el periodo de veda, un monto no menor a 1.5 veces el promedio de los ingresos que perciben por concepto del ejercicio de su actividad en tiempos de pesca normal, de acuerdo con la caracterización llevada a cabo por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), y un proceso participativo en el cual se involucre el conjunto de pescadores artesanales y sus organizaciones. <b>Parágrafo.</b> Esta asignación de recursos para los pescadores artesanales se llevará a cabo sin perjuicio de otro tipo de subsidios focalizados u otro tipo de programas estatales de los cuales sean beneficiarios.</p>



<p><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTES DE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA</b></p>
<p><b>Artículo 4°.</b> En tiempo de veda, los pescadores tradicionales deberán ser beneficiarios de programa de capacitación ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tanto en asuntos concernientes a la actividad pesquera, particularmente en prácticas de pesca responsable, como en temas diversos, permitiendo la generación de competencias en otras actividades laborales.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> En tiempo de veda, los pescadores tradicionales deberán ser beneficiarios de programa de capacitación ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tanto en asuntos concernientes a la actividad pesquera, particularmente en prácticas de pesca responsable, como en temas diversos, permitiendo la generación de competencias en otras actividades laborales.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley entra a regir a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley entra a regir a partir de su promulgación.</p>

**IX. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable con modificaciones al proyecto de ley, y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Tercera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 288 de 2019 Senado, 213 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Senadores,

De los honorables senadores,

  
 LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOS TORRES  
 Senador de la Republica

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019 SENADO, 213 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*


**Artículo 1°.** *Objeto.* Adiciónese el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

**Artículo 20. Destinación de recursos.** Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena y para establecer y realizar acciones

positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.


**Artículo 2°.** *Vigencia.* La presente ley entra a regir a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,

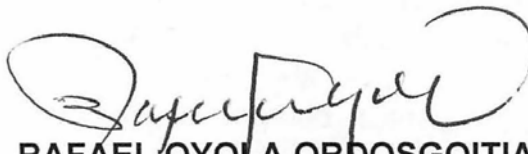
  
 LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOS TORRES  
 Senador de la Republica

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2019

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 288 de 2019 Senado, 213 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

  
 RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
 Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de veintidós (22) folios.

  
 RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
 Secretario General  
 Comisión III – Senado.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones.*

PRE-CS-4782-2019

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2019

**PARA: GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General Senado de la República

**DE: LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**

Presidente

Senado de la República

**Asunto: Remisión comentarios y consideraciones frente al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones,** Radicado número 27441 de fecha 18 de septiembre de 2019 y Radicado Interno 822 de la misma fecha.

Cordial saludo:

Por instrucciones del Presidente del Senado Lidio Arturo García Turbay, me permito remitir para su conocimiento y trámite los comentarios y consideraciones del Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, *por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones.*

Anexo

1. Copia de los comentarios y consideraciones del Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, *por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente.



**SILVIA MARGARITA RUGELES R.**  
Coordinación Jurídica  
Presidencia del Senado de la República

Anexo: Lo anunciado en cinco (5) folios.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68- Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Asunto: Comentarios frente al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones’.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el proyecto de ley tiene por objeto “(...) *promover beneficios a los usuarios del sector financiero a través de la inclusión, la legalidad y la transparencia y mediante la lucha contra el terrorismo y la corrupción (...)*”. Adicionalmente, promueve la bancarización y la educación sobre la utilización de medios electrónicos y el fomento por parte de las entidades del orden nacional del uso de estos. Finalmente, la iniciativa establece como meta la eliminación del uso del efectivo por las entidades del orden nacional para el 2030 y deja en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad de reglamentar los mecanismos correspondientes e incentivos para el caso de personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas.

Sea lo primero mencionar que, en materia de adopción de medios de pagos electrónicos, la digitalización de los pagos genera múltiples beneficios para la economía y la población. En la literatura especializada se destaca la mayor seguridad y conveniencia para los usuarios, el mayor control del lavado de activos y el impacto en la inclusión financiera<sup>1</sup>. En este sentido, el Gobierno nacional ha impulsado una política de inclusión financiera con medidas regulatorias tendientes a ampliar el acceso y uso de productos financieros. En esa línea se han adelantado acciones concretas para generar un ecosistema de pagos en la economía.

<sup>1</sup> World Bank, Better Than Cash Alliance y Bill & Melinda Gates Foundation (2014) The opportunities of digitizing payments. G20 Global Partnership for Financial Inclusion.

Uno de los principales derroteros en la materia es la Ley 1735 de 2014<sup>2</sup> que creó la licencia financiera simplificada Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPES). A través de esta licencia se permitió la oferta de servicios transaccionales como giros y transferencias a gran escala y bajo costo, lo cual se espera redunde en la masificación de los pagos electrónicos. Es importante resaltar que en la actualidad la Superintendencia Financiera de Colombia ha autorizado el funcionamiento de la primera sociedad bajo estas características y la constitución de otras cuatro más.

El artículo 2° de la iniciativa, señala que “(...) Todo beneficio o ahorro que se genere a partir de esta ley deberá reflejarse en los usuarios finales del sector financiero”. Sobre el particular, es preciso mencionar que esta estipulación busca establecer parámetros para la fijación de tarifas a los usuarios.

Al respecto, la fijación de normas que restrinjan la posibilidad de fijar libremente los precios, puede terminar impactando las tarifas de otros productos o servicios. Lo anterior se enmarca dentro de lo que la literatura económica denomina “subsídios cruzados”, en los cuales una empresa modifica sus precios o tarifas para que los ingresos obtenidos en un producto o servicio le permitan financiar cargos o pérdidas asociadas a otros. Lo anterior se da en la medida que los cobros que realizan las entidades por estos servicios están asociados a los costos por su prestación, los cuales no desaparecen por el hecho de prohibir o restringir su tarifación.

En este sentido, se puede generar un efecto contrario al que persigue la norma, ya que el consumidor financiero puede verse afectado por un aumento de precios en otros productos y servicios. De la misma manera, se puede afectar a otros consumidores financieros de manera general por la posibilidad de que sus servicios financieros aumenten de precio o que les empiecen a cobrar cargos que antes no tenían.

Adicionalmente, es importante mencionar que obligar a las entidades financieras a ofrecer algún tipo de servicio con una tarifa intervenida puede generar un efecto de desincentivo para que las entidades presten estos servicios o productos y además puede afectar la competencia en el mercado, ya que otras firmas no tendrán incentivos claros para acceder a este.

Por su parte, el artículo 4° del proyecto señala:

*“Artículo 4°. El Gobierno nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley”.*

Al respecto, se considera inapropiado que esta disposición otorgue una obligación al Banco de la

República, máxime si dicha obligación se encuentra establecida en el artículo 371 de la Constitución Política, a saber: “(...) El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten (...)”. En este sentido, los informes con destino al órgano Legislativo generarían duplicidad normativa e inseguridad jurídica sobre la materia, especialmente si esta obligación ya está consagrada en la Constitución Política de 1991.

De otro lado, el artículo 5° de la iniciativa establece:

*“Artículo 5°. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos.*

*Parágrafo. Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros”.*

Sobre la disposición en cita, es pertinente mencionar que esta redacción no contempla un mecanismo que permita realizar el control de la medida, y en ausencia de ese mecanismo es posible que se produzca un efecto contrario al pretendido y es que más transacciones migren a realizarse en efectivo.

En ese sentido, la ley de inclusión financiera aprobada mediante la Ley 1735 del 2014<sup>3</sup> contempló medidas para reducir el uso del efectivo, por ejemplo, la obligatoriedad de realizar transacciones por medios electrónicos cuando estas se refieran a compra de vehículos e inmuebles, pago a proveedores del Estado y pago de impuestos, entre otros. En todos los casos mencionados la vigilancia del cumplimiento de esta disposición se puede realizar en el momento de efectuar la misma, ya que implica el registro público de la operación o la interacción con algún ente de Gobierno. Por lo mencionado, se sugiere focalizar la propuesta a ciertas transacciones que permitan realizar los controles adecuados.

Al respecto, sería preciso delimitar qué se entiende por efectivo, por ejemplo, el artículo debería enunciar que el efectivo hace referencia al papel moneda y la moneda metálica nacional y extranjera, los cheques bancarios al portador denominados en cualquier moneda y cualquier otro medio físico, incluidos los electrónicos, concebidos para ser utilizados como medio de pago al portador.

Respecto de las operaciones que no puedan pagarse en efectivo, las partes en las operaciones deberán conservar los justificantes del pago durante un plazo perentorio para acreditar que se efectuó a través de alguno de los medios de pago distintos al efectivo. Esta limitación no resultará aplicable a los pagos e ingresos realizados en entidades de crédito. Por último, en el mismo sentido es conveniente incluir que los incumplimientos de las limitaciones

<sup>2</sup> Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.



a los pagos en efectivo anteriormente mencionadas son constitutivas de sanción administrativa.

El artículo 6° del proyecto señala:

*“Artículo 6°. El Gobierno nacional estará a cargo de promover la educación financiera, la bancarización, y la protección de todos los ciudadanos colombianos contra fraudes, estafas y delitos informáticos financieros.*

*Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para cumplir con el objeto del presente artículo”.*

Respecto a los temas asociados con la educación financiera, resulta traer a colación la creación de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF)<sup>4</sup>, mediante el Decreto 457 del 28 de febrero de 2014<sup>5</sup>. Dicha Comisión fue concebida como un “*órgano de coordinación y orientación superior del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera*”, con el objetivo de presentar propuestas al Gobierno para la adopción de medidas tendientes a lograr la implementación y ejecución de la política; además de promover las actividades necesarias para el desarrollo de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional hacen parte de la mencionada Comisión.

Adicionalmente, se creó la Subcomisión Consultiva en la que participan diferentes actores del sector privado, funcionarios de entidades estatales y de la sociedad civil, con el fin de coordinar esfuerzos y lograr sinergias al interior de esta instancia<sup>6</sup>. Además, dicha Subcomisión tiene una estrecha relación con el desarrollo de programas y actividades de educación económica y financiera. Algunas de las entidades más relevantes que hacen parte de esta Subcomisión son la asociación de bancos (Asobancaria), la asociación de entidades Microfinancieras (Asomicrofinanzas) y la federación de aseguradoras (Fasecolda).

Ahora bien, en el marco de las actividades realizadas por la CIEEF durante el año 2017, se lanzó la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera de Colombia (ENEEF) con cuatro objetivos principales, a saber: i) coordinar los esfuerzos desarrollados por los distintos entes que participan dentro de la ENEEF; ii) fomentar en la población hábitos de planeación y ahorro asociados

a las diferentes etapas de vida; iii) promover en la población el uso responsable del crédito; y, iv) fomentar en la población hábitos de prevención relacionados con situaciones de potencial fraude o afectación de los ingresos o el patrimonio<sup>7</sup>.

A modo de información, la CIEEF se compone de miembros con voz y voto e invitados permanentes, la Presidencia se alterna cada año entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional. La Secretaría Técnica la ejerce la Unidad Administrativa Especial de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF).

En la actualidad, existen mesas de trabajo para cada uno de los objetivos antes mencionados, las cuales cuentan con un plan de trabajo concreto. Así, se destaca, por ejemplo, la creación del portal web [www.pesospensados.com.co](http://www.pesospensados.com.co) administrado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), instancia donde se congregan contenidos financieros pedagógicos y herramientas didácticas para facilitar la comprensión de estos asuntos por parte de la población. La CIEEF tiene políticas relacionadas con este objetivo.

En este sentido, varios son los avances que se han hecho en Colombia en cuanto a políticas y programas relacionados con la Educación Económica y Financiera (EEF). Es así como las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que hacen parte de la Ley 1450 de 2011<sup>8</sup>, otorgó al Gobierno nacional la función de crear, con la participación del sector privado, una Estrategia nacional para brindar EEF de calidad a toda la población y junto con el objetivo de alcanzar niveles de acceso y uso de servicios financieros.

Ahora, la Ley 1328 del 2009<sup>9</sup> estableció que la EEF es un principio orientador de las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas y es uno de los objetivos de intervención del Estado en el sector financiero. En particular, determinó que es un derecho del consumidor financiero recibir una adecuada educación sobre los diferentes productos y servicios, sus derechos y obligaciones y, al mismo tiempo, una obligación especial de las entidades financieras desarrollar programas y campañas de educación en este ámbito, para sus clientes.

En desarrollo de la mencionada norma, el Gobierno a través del Decreto 457 de 2014 definió la EEF como “*(...) el proceso a través del cual los individuos desarrollan los valores, los conocimientos, las competencias y los comportamientos necesarios para la toma de*

<sup>4</sup> Las funciones de la CIEEF son: proponer los lineamientos, metodologías y herramientas para la adopción de una estrategia nacional y recomendar los mecanismos de gestión, coordinación y financiación entre los sectores público y privado necesarios para la implementación y ejecución de la Estrategia.

<sup>5</sup> Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Hasta la fecha, la Comisión ha creado seis subcomisiones técnicas.

<sup>7</sup> Documento Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera de Colombia. Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera. Disponible en [www.urf.gov.co](http://www.urf.gov.co).

<sup>8</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

*decisiones financieras responsables, que requieren la aplicación de conceptos financieros básicos y el entendimiento de los efectos que los cambios en los principales indicadores macroeconómicos generan en su nivel de bienestar (...)*”. El marco normativo colombiano contiene disposiciones que fomentan la EEF tanto en el ámbito de la educación formal como en el de la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

En lo que respecta a la institucionalidad de la EEF en Colombia, el decreto en mención creó el Sistema Administrativo Nacional de Educación Económica y Financiera (SANEEF) como red de coordinación de las actividades públicas y privadas para lograr un nivel adecuado de EEF de calidad para la población y la CIEEF como el órgano de coordinación y orientación superior de ese Sistema.

Además, el desarrollo de la referida estrategia se ha basado en los principios y estándares internacionales, en particular aquellos impartidos por la OCDE, y en concordancia con los retos que enfrenta la implementación de la EEF, la ENEEF se construye sobre cuatro pilares estratégicos: fortalecer la comunicación y coordinación con la comunidad de EEF, mejorar los estándares de medición de los programas, promover criterios de calidad de las iniciativas de EEF y articular la EEF con otras políticas públicas relacionadas<sup>10</sup>.

Adicionalmente, el Gobierno nacional con el fin de impulsar la inclusión financiera ha realizado avances sobre la digitalización de pagos y recaudos públicos. La evidencia disponible indica que el Gobierno Central es el mayor pagador a través de medios digitales en el país, alrededor del 95% del valor y 76% del volumen. No obstante, persisten espacios de mejora en las instancias descentralizadas.

En ese sentido, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se adelantó un estudio para identificar obstáculos y soluciones para aumentar la frecuencia y volumen de pagos y recaudos digitales a nivel territorial<sup>11</sup>. A partir de este análisis, posteriormente el Banco de la República introdujo una modificación para la transmisión de información desde los bancos<sup>12</sup>, con el fin de digitalizar los pagos de servicios públicos de entidades del nivel central que tienen operación nacional como la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil o la Contraloría General de la República.

Igualmente, frente a los beneficios de la digitalización de los pagos en el crecimiento económico en 2018, es importante resaltar que

<sup>10</sup> Objetivo general: fomentar la EEF para contribuir al desarrollo de conocimientos, actitudes y comportamientos o competencias de la población colombiana, que impacten en la toma de decisiones económicas y financieras responsables e informadas en las diferentes etapas de la vida.

<sup>11</sup> URF (2016) Barreras e incentivos de los pagos digitales. Disponible en [www.urf.gov.co](http://www.urf.gov.co).

<sup>12</sup> Circular Reglamentaria Externa - DSP -152.

la URF elaboró un documento con el apoyo de consultores expertos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Alianza Mejor que el Efectivo<sup>13</sup>, el cual tuvo como finalidad analizar la industria de pagos colombiana y plantear propuestas para actualizar el marco normativo a las nuevas dinámicas financieras y económicas del país y promover los pagos electrónicos de forma ordenada y sostenida<sup>14</sup>.

Actualmente, la URF desarrolla una mesa de trabajo con la Superintendencia Financiera de Colombia y el Banco de la República, con el fin de diseñar conjuntamente la propuesta normativa que conduzca alcanzar los objetivos ya mencionados. Se espera contar con esta regulación antes de finalizar el año 2019.

En lo que respecta al parágrafo del artículo 6° de la iniciativa, que refiere a que el Gobierno nacional podrá suscribir convenios con el sector privado para cumplir con el objeto del artículo 6°, es necesario recordar que la contratación con el sector privado es excepcional. En consecuencia, solo es posible contratar de esta manera cuando se encuentren dentro de las circunstancias enumeradas en el Decreto 092 de 2017<sup>15</sup> en virtud de la autorización contenida en el artículo 355 de la Constitución Política y su aplicación está restringida a: (i) la contratación con ESAL (Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro) para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los respectivos planes de desarrollo y (ii) la contratación a la cual por expresa disposición del legislador le es aplicable este régimen, como el caso del artículo 96 de la Ley 489 de 1998<sup>16</sup>, de lo contrario las Entidades Estatales deben aplicar la Ley 80 de 1993<sup>17</sup> y sus decretos reglamentarios.

Por su parte, el artículo 7° del proyecto de ley dispone:

*“Artículo 7°. En los establecimientos y entidades públicas, así como las entidades adscritas y vinculadas, en el territorio nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo.*

*Parágrafo. Se tendrá como meta que a más tardar en 2030 los establecimientos, entidades públicas, y*

<sup>13</sup> Este documento fue publicado para comentarios del público y discutido ampliamente en mesas de trabajo en el segundo semestre de 2018, en las cuales participaron los principales actores del sistema de pagos en el país, tanto de la industria financiera tradicional como, de la naciente industria fintech.

<sup>14</sup> URF (2018) Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación. Disponible en [www.urf.gov.co](http://www.urf.gov.co).

<sup>15</sup> Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

<sup>16</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

tas entidades adscritas y vinculadas hayan realizado la transición con éxito.

*Parágrafo transitorio. El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual”.*

Al respecto, se resalta la complejidad de los problemas de distribución que tiene el país en materia de modalidades de medios de pago, ya que la obligatoriedad resulta inconveniente tanto para las entidades de nivel territorial como para las personas que aún no perciben los Medios de Pago Electrónicos (MPE) como una herramienta que los favorece y genera desconfianza.

El artículo 8° de la iniciativa señala:

*“Artículo 8°. Los beneficios que se ofrezcan por pagos en efectivo serán extendidos a los pagos electrónicos.*

*Parágrafo. Esto aplica para cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo y deberán extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán discriminar a ningún ciudadano ofreciendo beneficios monetarios u otros a los clientes que adquieran bienes o servicios exclusivamente a cambio de pagos en efectivo”.*

Sobre el particular, se considera que la sustitución del efectivo por medios de pagos electrónicos debe ser la consecuencia del proceso de transformación digital de la actividad financiera y de la economía en general, el cual conlleva una serie de medidas que proporcionen a la población beneficios tangibles que incentiven dicha sustitución de forma natural. Por el contrario, plasmar en un proyecto de ley la reducción del efectivo puede resultar ineficaz. Es por esto que, el Gobierno nacional a través de acciones puntuales busca avanzar en consolidar un ecosistema de pagos que permita el acceso y uso de medios electrónicos de forma sencilla, eficiente y segura.

Seguidamente, el artículo 9° del proyecto señala:

*“Artículo 9°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras con miras a luchar contra el terrorismo y la corrupción y luchar a favor de la transparencia”.*

Frente a la responsabilidad que se le otorga a este Ministerio para reglamentar aspectos relacionados con los mecanismos que incentiven el uso de operaciones financieras y aminoren el uso de dinero en efectivo, es importante resaltar que las funciones anteriormente mencionadas se encuentran contenidas en los numerales 2, 19, 20, 27, 28 y 33 del artículo 2°, artículo 3°, numerales 5 y 22 del artículo 6°, numerales 12 y 22 del artículo 8°, numerales 6,

7 y 13 del artículo 12 y numeral 2 artículo 13 del Decreto 4712 de 2008<sup>18</sup>.

El artículo 10 de la iniciativa dispone:

*“Artículo 10. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno nacional por dicha labor durante los primeros seis años luego de la entrada en vigencia de esta ley.*

*Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes”.* (Subraya fuera de texto).

Tratándose de incentivos, la Corte Constitucional estableció en Sentencia C-507 de 2008 los requisitos de validez para la creación de apoyos económicos a sectores definidos por el Gobierno nacional, así: “(...) 1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión.

3. Toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos, sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. 4. Debe respetar el principio de igualdad. (...)”

Lo anterior significa que cualquier política pública que suponga la asignación de recursos públicos debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en la correspondiente ley del Presupuesto General de la Nación. Además, toda regulación que faculte una asignación de recursos públicos sin alguna contraprestación por parte del favorecido tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro, amplio y suficiente que la permita. Sobre este particular, el artículo 355 de la Constitución Política prohibió decretar auxilios en favor, entre otros, a personas jurídicas so pena de correr el riesgo de ser inconstitucional:

*“(…) Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo (...)”* (Subraya fuera de texto).

En suma, el logro de reducir el uso del efectivo debe corresponder al resultado de la implementación de una política pública que tenga por objetivo la consolidación de un ecosistema de pagos electrónicos que facilite la digitalización de las transacciones en

<sup>18</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



la economía y no en la prohibición o restricción en el uso de los billetes y monedas físicas. En este sentido, herramientas como la inclusión financiera y el uso de la tecnología en la prestación de servicios financieros resultan ser instrumentos más efectivos.

Finalmente, y a modo de presentar una observación en general frente a la iniciativa, es relevante destacar que la innovación y el uso de tecnología ha cambiado la forma como se demandan y ofrecen los servicios financieros. Se estima que en los últimos 6 años se han invertido **USD\$50 billones** en más de 2.500 emprendimientos fintech en el mundo, los cuales han rediseñado los esquemas de pagos, ahorro, crédito, seguros e inversión a partir de sus estructuras de operación más livianas y flexibles<sup>19</sup>.

Aparte del surgimiento de nuevos jugadores, las entidades financieras tradicionales han transformando su operación, reemplazando el modelo de oficinas físicas por productos digitales, canales con atención permanente y la automatización de procesos internos, fortaleciendo así la eficiencia y seguridad de su actividad. Este proceso de transformación ha facilitado que segmentos y territorios tradicionalmente excluidos o subatendidos accedan y usen servicios financieros formales.

En esa línea, varios organismos internacionales han priorizado la digitalización de los servicios financieros, puntualmente de aquellos relacionados con transacciones, pagos y recaudos, como una herramienta para el desarrollo de sistemas financieros inclusivos y una oportunidad para avanzar en otros frentes de política como la formalización.

Siguiendo los estándares internacionales y dando continuidad a los avances en materia de cobertura financiera y acceso a productos financieros en el país, desde la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF)<sup>20</sup> en 2019 se está trabajando en concertar la estrategia de inclusión financiera digital, de tal forma que las iniciativas y actuaciones de las autoridades públicas se enmarquen en los objetivos y la política aquí propuesta.

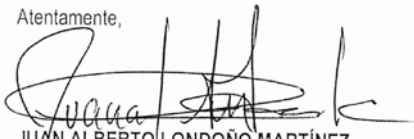
Concretamente se plantea que la estrategia se enfoque en las siguientes 4 dimensiones: 1) ecosistema de pagos digitales; 2) inclusión financiera rural; 3) entorno propicio para la innovación financiera; y 4) educación económica y financiera con enfoque digital. Se propone además aprovechar la CIIF como esquema institucional para consolidar la estrategia propuesta. Estas dimensiones fueron incluidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, recientemente expedido por el Congreso de la República.

<sup>19</sup> Principios Fintech de la Alianza del Pacífico, 2018.

<sup>20</sup> Creada por el Decreto 2338 de 2015 encargada de dictar la política de inclusión financiera para el país y coordinar las actividades que realicen las instituciones públicas y privadas relacionadas con ampliar los niveles de inclusión financiera.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se revise la posibilidad de archivo de esta iniciativa, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

Atentamente,  
  
**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**  
 Viceministro General  
 URF / VT / OAJ

Elaboró: Juan Carlos Puerto Acosta  
 Aprobó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:

H.R. Christian Munir Garcés Aljure - Autor  
 H.R. Felipe Andrés Muñoz Delgado - Autor  
 H.R. Jorge Eleazar Tamayo Manuanda - Autor  
 H.S. Andrés Felipe García Zuccardi - Autor / Ponente  
 H.R. Harry Giovanni González García - Autor  
 H.S. Edgar Enrique Palacio Mizrahi - Autor  
 H.S. Laura Ester Fortich Sánchez - Autor  
 H.R. Richard Alfonso Aguilar Villa - Autor  
 H.R. Elbert Díaz Lozano - Autor  
 H.S. Edgar Jesús Díaz Contreras - Autor  
 H.R. Karen Violette Cure Corcione - Autor  
 H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela - Autor

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República, para que obre en el expediente.

UJ-1709-19

\* \* \*

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se otorga un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio a favor del inocente.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado, por medio de la cual se otorga un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio a favor del inocente.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto garantizar el derecho al mínimo vital y la manutención del cónyuge o compañero(a) permanente que resulte inocente en el trámite de

divorcio o declaración y disolución de la unión marital de hecho. Quien tenga dicha calidad tendrá derecho a una suma equivalente hasta del 50% del porcentaje de la pensión del cónyuge o compañero(a) permanente culpable en el divorcio, la cual será fijada por el juez competente. Para tal efecto, el culpable deberá percibir una pensión de vejez o invalidez a cargo del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM) o del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Sobre el particular, el proyecto de ley es inconstitucional por ser contrario al artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005<sup>1</sup>, el cual consagra lo siguiente:

*“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”.*

*“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones”.*

*“En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”.*

*“A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”.*

*“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior, al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”,* (negrilla fuera de texto).

Como puede observarse, la consagración de una pensión en la forma que pretende la iniciativa bajo estudio contradice la prohibición de reducir el valor de la mesada pensional reconocida conforme a derecho, al disponer que el cónyuge culpable que haya incidido o generado causal de divorcio y que se declare judicialmente culpable y reciba una pensión de vejez **deberá reconocer al cónyuge inocente una suma equivalente al 50% de su mesada pensional de vejez o invalidez**. Adicionalmente, la reducción

de la mesada pensional del cónyuge o compañero(a) permanente que haya incidido o generado causal de divorcio el monto resultante según el caso, podría resultar ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), lo cual está igualmente prohibido por la Constitución Política. Del mismo modo podría suceder con la pensión que se le reconozca al compañero(a) permanente inocente.

Igualmente, resulta contrario a la Carta Política conceder un derecho pensional sin los requisitos de edad, tiempo de servicios, semanas de cotización o capital necesario, **requisitos esenciales y mínimos previstos por el ordenamiento superior para adquirir una pensión**.

Por cuenta de lo anterior, **la iniciativa termina creando un régimen especial de pensión, lo cual quedó prohibido a partir del Acto Legislativo 01 de 2005**, siendo los únicos existentes los referidos expresamente en dicho acto.

**Por otro lado, la aparición de nuevos beneficiarios resulta inconveniente por el riesgo de un posible incremento de la tasa de factor de seguridad asociado al ajuste de los beneficiarios**. En otras palabras, teniendo en cuenta que las pensiones reconocidas fueron objeto de un cálculo actuarial que sirvió para predecir o simular determinados hechos económicos, como el número de posibles beneficiarios atendiendo a sus posibles consecuencias y los costos que estos supondrían, lo propuesto por el proyecto de ley se encuentra desfinanciado.

En efecto, la propuesta normativa afectaría el equilibrio financiero del RPM, así como los beneficios pensionales a los que finalmente podría acceder el afiliado del RAIS. En el RPM porque cada beneficiario adicional de una pensión genera un mayor número de mesadas que pagar, en este evento la expectativa para el sistema es que si el pensionado fallece no haya más carga fiscal para la nación, pero si en lugar de ello se crea una obligación adicional para un beneficiario adicional, lo que ocurre es que se incrementa el subsidio implícito para una pensión que ya se había extinguido.

Con la propuesta, en el RAIS se reduciría la cobertura del sistema, por cuanto se tendría que aumentar el capital que requiere el afiliado para obtener una pensión de un salario mínimo. Por ejemplo, el valor de la reserva pensional para un hombre que se pensiona a los 62 y fallece a los 85 años es de **\$184.9 millones**<sup>2</sup>, esto con un salario mínimo de mesada y un incremento anual de 1% real (deslizamiento). Para cuando el causante de la pensión fallezca (año 2042), el salario mínimo se calcula en **\$1,041.077** a precios constantes de 2019. Para este caso, en virtud del proyecto de ley, la cónyuge inocente de divorcio recibiría la mitad de este valor (**\$520.538**) y la reserva pensional desde que fallece el causante de la pensión, momento en el cual se supone que la cónyuge inocente tendría 64 años, hasta que fallece de esta, sería de **\$116 millones**<sup>3</sup>. Al igual que con el causante de la

<sup>1</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Cálculos de la Dirección General de la Regulación Económica y de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>3</sup> Cálculos de la Dirección General de la Regulación Económica y de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

pensión, se supone un crecimiento real de 1% del salario mínimo y una rentabilidad real de 3,5%. Por lo anterior, el costo total de la reserva pensional sería de \$301 millones. Esta cifra aumentaría porque se incrementa el horizonte de pagos en el tiempo lo cual genera un costo adicional. En consecuencia, si el afiliado (cónyuge culpable) no cuenta con esos recursos ni con los requisitos de la pensión mínima solo podrá obtener una devolución de saldos y no una pensión, y en ese orden de ideas sería un imposible dar cumplimiento a la propuesta en el sentido de otorgar parte de la pensión al cónyuge inocente.

Por cuanto no fueron calculadas compensaciones como la situación que busca regular la iniciativa, esto es que el pensionado culpable reconozca el 50% de su pensión a su cónyuge inocente del cual ya se divorció, **se produce una alteración en la simulación económica realizada de marras y que está sustentada en los probables beneficiarios y en otras variables. Esto sin contar que el proyecto normativo se preste para un abuso del derecho y/o fraude a la ley**, como el llegar a favorecer hijos distintos a los que el causante tuvo en vida con la cónyuge inocente o a un compañero permanente con la que la cónyuge inocente forme una nueva vida marital después del divorcio.

A continuación, se muestran dos de los posibles escenarios que se pueden presentar en caso que fuese aprobado el proyecto de ley, con el fin de mostrar que con esta iniciativa existe un sobre costo de la reserva pensional. Se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En el primer escenario se propone una población de pensionados en la que cada cónyuge conforma una nueva familia con una pareja más joven. En el segundo escenario se propone una población de pensionados hombres en un rango de edad determinado que estuvieran divorciados y a la cual aplicar el costo individual calculado por el impacto del proyecto. Sería necesario realizar demasiadas suposiciones para hallar una población de pensionados que encaje en la propuesta de norma, por cuanto es imposible predecir las decisiones de carácter personal de los pensionados divorciados.

En el primer escenario, se toma como referencia casos en los que existen sobre costos del valor de la reserva pensional original, como sucede cuando cada uno de los cónyuges forma una nueva vida marital con personas más jóvenes que ellos.

para esta familia sería de **\$258 millones** con un salario mínimo de mesada pensional<sup>4</sup>.

Si cada cónyuge conformase una nueva familia con una persona más joven –ahora denominados como causantes– el costo conjunto de las dos reservas pensionales para una mesada del 50% de la mesada original cada una sería mayor a los **\$258 millones iniciales**, valor que asciende a **\$270 millones**, en razón a que estos nuevos cónyuges podrían llegar a tener derecho a la pensión de sobrevivientes, según lo contemplado en el artículo 47 literal (a) de la Ley 100 de 1993<sup>5</sup>. Este caso de referencia no es alejado de la realidad en la medida en que la diferencia de edades entre cada pareja no supera los 10 años.

Por lo anterior, el sobre costo para este hipotético caso, tomando como referencia el valor de una pensión de salario mínimo sería de **\$12 millones**, diferencia que es directamente proporcional al monto de la mesada original. En todo caso, el valor podría aumentar en la medida que este escenario se replique en otras familias, afectando la reserva pensional del Sistema General de Pensiones.

El segundo escenario, se realiza bajo el supuesto de un hombre de 62 años pensionado que disuelve y liquida la sociedad conyugal por alguna de las razones mencionadas en el proyecto de ley con su pareja de 41 años. Dicho hombre fallece a la edad de 85 años con una probabilidad de 55%, según las tablas de mortalidad de la Superintendencia Financiera.

La reserva pensional de este hombre hasta los 85 años de edad con un salario mínimo de mesada pensional costaría **\$154 millones**. Para ese momento la cónyuge inocente tendría 64 años y como la pensión remanente con la mitad de la mesada pertenecería a este cónyuge hasta la fecha de su fallecimiento, la mesada pensional tendría un sobre costo que ascendería a **\$92 millones**.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el 2018 existían 19.734 hombres pensionados y divorciados con un rango de edad entre los 62 y los 66 años. En ese orden, en este segundo escenario si los supuestos mencionados anteriormente se cumplieran para esta población el sobre costo para el RPM sería de **\$1.8 billones** en valor presente neto.

Ahora bien, una vez el cónyuge haya liquidado la sociedad conyugal no tendría derecho al

Tabla 1.  
Tasa de referencia sobre costo de la reserva pensional

	Familia Original	Nueva familia de la inocente	Nueva familia del culpable
Mesada	\$ 828.116	\$ 414.058	\$ 414.058
Causante	62 H	50 M	62 H
Cónyuge	50 M	40 H	52 M
Hijo	20 H		20 H
Reserva pensional	\$ 257.986.841	\$ 144.761.959	\$ 125.578.284
Total	\$ 257.986.841	\$ 270.340.244	

Fuente: Cálculos de la Dirección General de Regulación Económica y de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede observar en la Tabla 1, se muestra de manera inicial una familia conformada por un hombre de 62 años, una mujer de 50 años y un hijo de 20 años; el valor actuarial de la reserva pensional

<sup>4</sup> Se supone una rentabilidad real de 3.5% anual.

<sup>5</sup> Artículo 47. (...). Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes;

a) En forma vitalicia, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente* o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente supérstite*, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;



reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por cuanto los efectos patrimoniales cesaron una vez se liquidó la sociedad. Teniendo en cuenta los efectos patrimoniales que se suscitan del proyecto de ley bajo estudio, según el cual cada uno de los cónyuges se lleva la mitad de la pensión del cónyuge culpable, este escenario no ocurre en el caso del derecho pensional, que aunque es un derecho, es obtenido con un subsidio implícito a cargo de la nación a través del RPM, lo que ocasiona entonces que no sea posible trasladar la responsabilidad del cónyuge a los demás contribuyentes del régimen y que estos junto con el Sistema General de Seguridad Social deban responder por la culpabilidad de otro.

Respecto al RAIS, este supuesto de hecho también resultaría adverso para los afiliados, pues como se señaló anteriormente, se incrementaría la reserva de capital necesario en su Cuenta de Ahorro Individual (CAI) para financiar una pensión mínima, generando un costo fiscal en caso de que el afiliado no reúna este capital<sup>6</sup>. Este capital faltante sería financiado a largo plazo con el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), suponiendo que el afiliado cumple con las condiciones de edad y semanas de cotización al sistema pensional.

Por otro lado, este proyecto de ley tendría un efecto adverso en el RAIS, puesto que se incrementaría la reserva de capital necesario para obtener el mismo monto de mesada pensional, o en su defecto, la mesada pensional de todos los pensionados se vería reducida, para un mismo capital ahorrado en la CAI. Lo anterior genera una desmejora en los ingresos percibidos de estos pensionados.

**Por otro lado, es importante considerar que en la legislación vigente existen diferentes mecanismos de protección a la vejez.** Tal es el caso de: (i) los *Beneficios Económicos Periódicos*; y (ii) el *Programa Colombia Mayor*.

Los “*Beneficios Económicos Periódicos*” pertenecen al Servicio Social Complementario definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, la Ley 1328 de 2009<sup>7</sup>, los lineamientos del Conpes Social 156 de 2012<sup>8</sup> y el Decreto 604 de

2013<sup>9</sup>. Este mecanismo de ahorro voluntario de bajo monto a largo plazo tiene como población objetivo: i) Trabajadores que devenguen mensualmente menos de un salario mínimo; ii) Trabajadores que no cumplan los requisitos para una pensión del Sistema General de Pensiones, a partir de una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva; iii) Personas que pertenezcan a Sisbén 1, 2 y 3.

Como características especiales de los BEPS se puede mencionar que permite acumular aportes o recursos del Sistema General de Pensiones bajo ciertas condiciones y recibir un subsidio del Estado del 20% del ahorro (incentivo periódico). Adicionalmente, tiene incentivos puntuales a cargo del Estado representados en los gastos de acumulación y desacumulación de la cuenta y se adquiere el derecho a la edad de pensión y un capital ahorrado.

El “*Programa Colombia Mayor*” protege a las personas adultas mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico establecido en la ley. La edad para acceder a este programa es tres (3) años inferior a la que rige en el Sistema General de Pensiones, siendo 52 años para las mujeres y 57 para los hombres. Existen tres modalidades de subsidio: i) Subsidio económico directo: que se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios; ii) Subsidio económico indirecto: que se otorga en Servicios Sociales Básicos, el cual se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor o Centros (comprenden alimentación, alojamiento y medicamentos).

De otra parte, respecto al artículo 5° del proyecto de ley, según el cual con cargo al monto de la pensión de adjudicación al cónyuge o compañero(a) permanente inocente se realizaría el aporte correspondiente de este al Sistema de Salud, para garantizar la prestación del servicio como pensionado, podría suceder que la pensión resultante para los cónyuges sea inferior a 1 smmlv, lo que resultaría contrario a lo establecido en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 que establece que la base de cotización al sistema de salud no puede ser inferior a un salario mínimo mensual<sup>10</sup>. Asimismo,

<sup>6</sup> Artículo 65 de la Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. **Garantía de pensión mínima de vejez.** Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión”.

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

<sup>8</sup> Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo. Bogotá septiembre 11 de 2012.

<sup>9</sup> “Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

<sup>10</sup> “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Artículo 204. *Monto y distribución de las cotizaciones.* La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto

con esta propuesta el **cónyuge inocente pasaría de ser un beneficiario del pensionado como lo exige la legislación actual a un cotizante aportante, lo que implica que este nuevo cotizante tenga la posibilidad de incluir nuevos beneficiarios, generando un incremento en la carga del aseguramiento a financiar.**

**Finalmente, frente a los costos que generaría esta iniciativa y que fueron puestos anteriormente a consideración, no se cumple con lo establecido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>11</sup>, que establece que en todo proyecto de ley deben incluirse los costos fiscales de las propuestas y la fuente de ingresos adicional para su financiamiento.**

A su turno, el proyecto de ley desconoce los principios de solidaridad y progresividad de la Seguridad Social, al reconocer a favor del cónyuge o compañero permanente divorciado un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable sin establecer fuentes de financiación para el sistema pensional y el Sistema de Salud. La Corte Constitucional al revisar los esquemas de financiación de las pensiones y la salud ha recalado la importancia trascendental de las cotizaciones o aportes como mecanismo para la financiación de las prestaciones en virtud del principio de solidaridad:

*“3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)”[4].* (Negrilla fuera de texto). *De esta manera, es claro que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores,*

*de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica. Lo anterior, como ya lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que “la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él”.* (Negrilla fuera de texto).

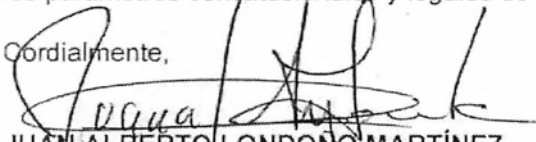
Como se demostró anteriormente, esta iniciativa impacta financieramente al Sistema General de Pensiones, por cuanto establece a favor de la **cónyuge o compañero(a) permanente inocente una suma equivalente hasta del 50% del porcentaje de la pensión del cónyuge o compañero(a) permanente culpable del divorcio o disolución de la unión marital de hecho, lo que genera un sobre costo del valor de la reserva pensional que se extiende en el tiempo y en el número de beneficiarios, sin que el proyecto de ley establezca una fuente adicional de recursos.** De esta manera, esta disposición desconoce el principio de progresividad y pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones que ya existen en materia pensional. Hay que recordar que con base en el principio de solidaridad todos los ciudadanos tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos y cargas del Estado en la medida en que sus ingresos así lo permitan y con arreglo a lo previsto en la normativa vigente, el cual se materializa en la exigencia de que debe aportar más quien más recursos tiene.

En consecuencia, **la entrada en vigencia de la iniciativa afectaría el Sistema General de Pensiones en la medida que habría que sufragar nuevas pensiones con cargo a los mismos recursos que actualmente financia el sistema, lo que de paso impactaría el reconocimiento de las pensiones que bajo la normativa vigente requieren financiarse.** Adicionalmente, la progresividad del sistema se vería perjudicada habida cuenta de que la desfinanciación del sistema **no permitiría ampliar cobertura, dado que no sería posible buscar escenarios futuros de mayores beneficiarios partiendo de las condiciones que generaría la iniciativa del asunto.**

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, su archivo, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%) (...).

<sup>11</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,  
  
**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**  
 Viceministro General

OAJ/DGPPN/DGRESS  
 Elaboró: Angelica Lucia Gonzalez Acosta  
 Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pintó  
 UJ 1460 - 2019

- Con copia a:
- H.S. Alvaro Uribe Vélez - Autor - Ponente
  - H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera - Ponente
  - H.S. Carlos Fernando Mota Solarte - Ponente
  - H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar - Ponente
  - H.S. Eduardo Enrique Pulgar Daza - Ponente
  - H.S. Gabriel Jaime Velasco Ocampo - Autor
  - H.S. Santiago Valencia González - Autor
  - H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana - Autor
  - H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés - Autor
  - H.R. Héctor Ángel Ortiz Núñez - Autor
  - H.S. Carlos Felipe Mejía Mejía - Autor
  - H.S. Paola Andrea Holguín Moreno - Autor
  - H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Autor
  - H.S. Amanda Rocio González Rodríguez - Autor
  - H.S. Alejandro Corrales Escobar - Autor
  - H.S. Ruby Helena Chagüi Spath - Autor
  - H.S. María Fernanda Cabal Molina - Autor
  - H.S. Fernando Nicolás Araujo Rumié - Autor
  - H.R. Cesar Martínez Restrepo - Autor
  - H.R. Jennifer Arias Falla - Autor
  - H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella - Autor
  - H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez - Autor
  - H.R. Juan David Vélez Trujillo - Autor
  - H.R. Esteban Quintero Cardona - Autor
  - H.R. Enrique Cabrales Baquero - Autor
  - H.R. Juan Manuel Daza Iguarán - Autor
  - H.S. Paloma Valencia Laserna - Autor
  - H.S. Nicolas Pérez Vásquez - Autor
  - H.S. Carlos Meisel Vergara - Autor
  - H.S. John Harold Suárez Vargas - Autor
  - H.S. Jonatan Tamayo Pérez - Autor
  - H.R. Ricardo Ferro Lozano - Autor
  - H.R. Oscar Darío Pérez Pineda - Autor

Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes  
 de septiembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Refrendado por:** doctor *Juan Alberto Londoño Martínez* - Viceministro General

**Al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio del cual se otorgan un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente.*

**Número de folios:** ocho (8) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** lunes veintitrés (23) de septiembre de 2019.

**Hora:** 10:27 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 928 - Martes, 24 de septiembre de 2019  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.....	Págs. 1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto ley número 138 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013. ....	9
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.....	20
Informe de Ponencia para primer debate en Senado de la República y texto propuesto al Proyecto de ley número 288 de 2019 Senado, 213 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.....	22
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones. ....	34
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado, por medio de la cual se otorga un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio a favor del inocente. ....	39