



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1030

Bogotá, D. C., jueves, 17 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se reconoce e identifica el bastón blanco para la movilidad de personas con discapacidad visual.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es reconocer e identificar al bastón blanco con extremo inferior rojo, como el bastón que identifica y permite la movilidad de personas con discapacidad visual.

Artículo 2°. *Uso exclusivo para personas con discapacidad visual.* El bastón blanco con extremo inferior rojo, será de uso exclusivo de las personas con discapacidad visual.

Artículo 3°. *Entrega del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), entregarán gratuitamente el bastón blanco con extremo inferior rojo a las personas con discapacidad visual.

Artículo 4°. *Formación y entrenamiento en el uso del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), deben disponer de instituciones que formen y entrenen a las personas con discapacidad visual en el uso del bastón blanco con extremo inferior rojo.

Artículo 5°. *Certificación de la calidad del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* El Instituto Nacional para Ciegos (INCI) certificará la calidad del bastón blanco con extremo inferior rojo para el uso de las personas con discapacidad visual.

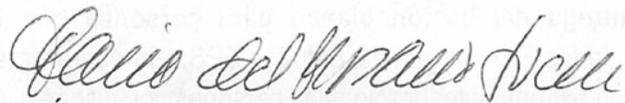
Artículo 6°. *Asesoría en el uso del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* El Instituto Nacional para Ciegos (INCI), asesorará a las Instituciones que las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), designen para la formación y entrenamiento en el uso del bastón blanco con extremo inferior rojo para personas con discapacidad visual.

Artículo 7°. *Día nacional del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* Se establece el día 15 de octubre de cada año, como fecha de conmemoración nacional del bastón blanco, uniéndonos al día internacional.

Artículo 8°. *Uso del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* Las autoridades del Estado colombiano, incluidas las de Policía, deberán permitir el uso del bastón blanco con extremo inferior rojo, a toda persona con discapacidad visual.

Artículo 9°. *Reglamentación del bastón blanco para personas con discapacidad visual.* El Gobierno Nacional deberá reglamentar la presente ley del bastón blanco con extremo inferior rojo para personas con discapacidad visual, en el año siguiente a la promulgación de la siguiente ley.

Artículo 10. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
SENADORA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes

En la segunda mitad del siglo XX, Richard Hoover, quien se desempeñaba como Director de Rehabilitación Física, Orientación y Recreación en un hospital de Estados Unidos, introdujo de manera sistemática el uso del bastón para los veteranos ciegos de la segunda guerra mundial.

En ese hospital se estableció el primer programa de rehabilitación en el que se incorporó el uso del bastón para ciegos como elemento estructurado de instrucción.

En el año 1964, la administración de veteranos estadounidenses estableció las especificaciones del bastón para ciegos.

En el año 1971, la Academia Nacional de la Ciencia de Estados Unidos, adaptó los estándares propios del bastón largo que hoy día conocemos, como el bastón para los ciegos.

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1680, la ceguera es “La ausencia de percepción de luz por ambos ojos”, y la baja visibilidad es la incapacidad de la función visual aún después de tratamiento y/o corrección refracción común con agudeza visual en el mejor ojo, de 6/18 a percepción de luz (PL), o campo visual menor de 10 desde el punto de fijación, pero que use o sea potencialmente capaz de usar la visión para planificación y ejecución de tareas”.

### Generalidades del bastón blanco para personas con discapacidad visual

El bastón es un medio de protección, que permite evitar obstáculos situados de la cintura hacia el suelo.

El uso del bastón, permite la obtención de información, a través del tacto indirecto. El bastón permite saber en qué tipo de superficie se transita, incluso localiza a través de este un determinado punto de referencia o de información.

El bastón blanco con extremo inferior rojo, identifica a las personas ciegas o que tienen dificultades visuales. El bastón para personas con discapacidad visual ofrece las siguientes ventajas:

- Permite la anticipación perceptiva, esto es, detectar un objeto a un metro o un metro y medio antes de entrar en contacto con él.
- Permite la protección, de la parte inferior del cuerpo, de posibles obstáculos o identifica cambios de niveles, como, escalones, posibles agujeros y altibajos, entre otros.
- Ofrece información de la superficie por la que la persona ciega se moviliza y da cuenta de los obstáculos que puede encontrar en el camino.

El uso correcto del bastón blanco implica emplear un conjunto de técnicas para que las personas ciegas puedan desplazarse con relativa seguridad, debiendo ser utilizado de la manera rítmica de contacto de dos puntos, la puntera del bastón deberá describir un arco levemente superior al ancho del cuerpo de la persona.

### Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los literales g) y h) del numeral 1 del artículo 4°, establece lo siguiente:

#### “Artículo 4°. Obligaciones generales.

1. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:*

...g) *Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible”.*

Aquí podemos entender que se puede referir al bastón blanco para ciegos, pues constituye una ayuda para su movilidad.

“h) *Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo”.*

El artículo 20 de la Convención plantea que:

“Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, entre ellas:

- a) *Facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible;*
- b) *Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad,*

*incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible;*

- c) *Ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad;*
- d) *Alentar a las entidades que fabrican ayudas para la movilidad, dispositivos y tecnologías de apoyo a que tengan en cuenta todos los aspectos de la movilidad de las personas con discapacidad”.*

Este artículo permite el uso de distintos dispositivos para la movilidad de personas con discapacidad visual, como el bastón blanco con extremo inferior rojo.

Por su parte, el literal (a) del numeral 3 del artículo 24, de la misma convención que indica:

*...3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:*

- a) *Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares”.*

### **Experiencias Internacionales**

En muchos países, existen normas relacionadas con el bastón que utilizan las personas ciegas como dispositivo fundamental para su movilidad. En Puerto Rico, la Ley 169 declara insignia oficial del ciego, el bastón blanco y autoriza las señales de auxilio y protección por medio del bastón. Por su parte, en Argentina la Ley 25.682 establece las características del bastón, como instrumento de orientación y movilidad para las personas con discapacidad visual. En Uruguay la Ley 18.875, reglamenta el uso del bastón por parte de las personas con discapacidad visual y en muchos Estados de los Estados Unidos, existen leyes relacionadas con el bastón blanco.

### **Pertinencia del proyecto de ley**

Colombia no cuenta con ningún desarrollo normativo específico referido al bastón como identificación de las personas ciegas, ni de su uso.

Por esa razón, este proyecto de ley, busca darle piso jurídico al bastón blanco con extremo inferior rojo como medio de identificación de las personas con discapacidad visual y como dispositivo de seguridad para su movilidad.



SECRETARIO GENERAL  
SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Señor Presidente

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 218 de 2019 Senado, *por medio de la cual se reconoce e identifica el bastón blanco para la movilidad de personas con discapacidad visual*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Octubre 15 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual elimina el cobro de interés de mora a todos los pagos realizados a través de establecimientos bancarios, en horario extendido y en días no hábiles.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar que todo recaudo efectuado en horario extendido y en días no hábiles, a través de establecimientos bancarios, no causen intereses de mora al deudor de la obligación.

Artículo 2°. Todos los pagos realizados a través de establecimientos bancarios, en horario extendido y en días no hábiles, no causarán mora al deudor de la obligación. Sin perjuicio de que la transacción se impute al día hábil siguiente.

Para efectos legales, todas las obligaciones se entenderán cumplidas cuando se realicen pagos a través de establecimientos bancarios, en horario extendido y en días no hábiles.

Artículo 3°. *Reglamentación.* En un periodo no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá reglamentar lo concerniente a la implementación de esta ley.

Artículo 4°. *Supervisión.* Corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia en su función de inspección, vigilancia y control, asegurar que se cumpla con lo dispuesto por esta ley.

Artículo 5°. *Vigencia y Derogatorias.* El presente proyecto de ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,  
  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO DE 2019 SENADO**

*por medio del cual elimina el cobro de interés de mora a todos los pagos realizados a través de establecimientos bancarios, en horario extendido y en días no hábiles*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La iniciativa busca que los recaudos deban ser acreditados a favor del cliente, desde el momento en que es realizado el pago, evitando de esta manera que se generen intereses moratorios

y pérdida de beneficios por ser efectuados en horario extendido y en días no hábiles, con esto se pretende mitigar estas cargas en favor del bolsillo de los colombianos y proteger a la parte débil de la relación obligacional.

**2. SITUACIÓN ACTUAL DEL ABANDONO DE MENORES DE EDAD POR PARTE DE SUS PADRES O TUTORES RESPONSABLES**

La regulación actual de la Superintendencia Financiera pone de presente un plazo máximo para contabilizar las operaciones realizadas en horarios extendidos y días no hábiles hasta el día hábil inmediatamente siguiente, entendiéndose que, bajo la autonomía de cada entidad las transacciones realizadas en horario adicional por consideración a sus medios se podrán reputar registradas hasta en dicho plazo.

Sin embargo, son cargas que deberían ser soportadas por la entidad bancaria en atención a la extensión del servicio que están prestando, resulta un despropósito total ofrecer un servicio adicional y no contar con las condiciones normales que este presenta, es ineficaz y no surte mayor utilidad en cuanto a causación de intereses moratorios; resultando para efectos prácticos igual, realizar la transacción el próximo día hábil, que el mismo día, pero en horario extendido. Ahora bien, si se trata de trámites internos que obstaculizan la validación del pago deben ser oponibles a las entidades bancarias y no imponer al deudor un interés moratorio que propiamente no ha causado.

Esta situación, presenta diversos problemas fácticos, desde la pérdida de beneficios a cargas que pueden resultar muy onerosas, por ejemplo, las que derivan en pagos extraordinarios por haber sido consignados el día del vencimiento en horarios extendidos. Caso en el cual, pese a que el dinero deja de producir rendimientos al deudor, no son contabilizados a su favor, sino solo para la entidad financiera, lo cual resulta inequitativo, y no protege la parte débil de cara a los perjuicios que se generan y aún más tratándose de un contrato de adhesión.

**3. CONTENIDO DEL ARTICULADO**

Artículo 1°. Describe el objeto de la iniciativa, el cual consiste en garantizar que todo recaudo efectuado en horario extendido y en días no hábiles, a través de establecimientos bancarios, no causen intereses de mora al deudor de la obligación. Siempre y cuando el pago se realice dentro del plazo pactado entre las partes.

Artículo 2°. Se establece que estos pagos realizados a través de establecimientos bancarios en horario extendido y en días no hábiles, no causarán mora al deudor más allá de que la transacción se registre por el establecimiento bancario, al día hábil siguiente.

Así mismo se aclara que bajo estas circunstancias, para todos los efectos legales, estas obligaciones se entienden cumplidas.

**Artículo 3°.** Se establece en cabeza de la Superintendencia Financiera de Colombia, a raíz de su función de inspección, vigilancia y control, dentro del sistema, asegurar que se cumpla lo dispuesto en esta iniciativa.

**Artículo 5°.** Vigencia a partir de su promulgación, y derogaciones a las disposiciones que le sean contrarias.

#### 4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no representa un impacto fiscal, y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionada al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En los términos anteriores, en mi condición de miembro del Congreso de la República, me permito poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,  
  
 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
 Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Señor Presidente

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 219 de 2019 Senado, *por medio de la cual elimina el cobro de interés de mora a todos los pagos realizados a través de establecimientos bancarios, en horario extendido y en días no hábiles*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Octubre 15 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto

de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto la creación de becas universitarias por medio de las cuales se incentive el deporte de alto rendimiento y a la vez, se permita el acceso a programas universitarios.

Artículo 2°. *Becas para deportistas de alto rendimiento.* El Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio del Deporte, elaborarán una política pública para el otorgamiento de becas académicas a favor de los deportistas de alto rendimiento que se encuentran finalizando la educación media, para que accedan a la educación universitaria.

Artículo 3°. *Lineamientos política otorgamiento de becas deportivas.* La política de otorgamiento de becas a los deportistas deberá seguir los siguientes lineamientos:

- Debe favorecer a los deportistas que sean medallistas colombianos de alto rendimiento en los eventos deportivos, olímpicos y/o paralímpicos a nivel regional, nacional e internacional, que sean determinados por el Ministerio del Deporte.
- Las becas podrán ser parciales o totales dependiendo del rendimiento del deportista y de la continuidad en su desempeño deportivo.
- Debe establecer los criterios con base en los cuales se evaluará el desempeño del deportista para la renovación del apoyo académico.
- Se debe contemplar un seguimiento periódico para avalar la continuidad y el mantenimiento, disminución o aumento del apoyo deportivo de acuerdo con el desempeño deportivo.

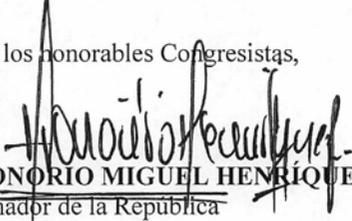
- e) Se deben establecer razones por las cuales se pierde el apoyo educativo, tales como la no continuidad con la práctica del deporte respectivo o la merma del rendimiento deportivo o académico.

Artículo 3°. *Financiamiento de las becas deportivas.* Los recursos para la implementación de esta ley, deberán ser priorizados en la programación del presupuesto del Ministerio de Educación y del Ministerio del Deporte, los cuales deberán ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.

Lo anterior, sin perjuicio de que se realice el financiamiento por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte, mediante la celebración de los convenios que la ley autorice.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,  
  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
 Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

Este proyecto de ley, de autoría principal del Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, busca incentivar a los deportistas de alto rendimiento que se encuentren finalizando la educación media, para que puedan acceder a becas universitarias de acuerdo con la política pública que será diseñada por el Ministerio de Educación, en conjunto con el Ministerio del Deporte.

### II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa cuenta con cuatro artículos. El primero es el objeto, el segundo se refiere a la política pública para la creación de becas deportivas cuyo diseño, estará en cabeza del Ministerio de Educación y del Ministerio del Deporte, el tercero se refiere a los lineamientos que debe tener dicha política pública, como el favorecimiento de deportistas de alto rendimiento que sean medallistas olímpicos y/o paralímpicos tanto a nivel regional, nacional como internacional, los parámetros para el otorgamiento de las becas, los seguimientos que se realizarán al rendimiento del deportista y las causales de pérdida del beneficio; y finalmente, el artículo cuarto, se refiere a la vigencia de la norma.

### III. ANTECEDENTES

En legislaturas anteriores se han presentado proyectos de ley referentes a la generación

de incentivos al deporte, entre los cuales se mencionan las becas universitarias, como son los siguientes:

Proyecto de ley número 55 de 2014, *por medio de la cual se modifica y se introducen nuevas disposiciones a la Ley 181 de enero 18 de 1995 sobre fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física; se crea el Sistema Nacional del Deporte*, de autoría del Representante Álvaro López Gil. Dicha iniciativa tenía como objeto el fortalecimiento de la práctica deportiva, para lo cual establecía estímulos como seguridad social en salud, pensión y riesgos, auxilio funerario, preferencia para el otorgamiento de viviendas gratuitas del Estado, entre otras. De otro lado, exponía que el deporte por ser un gasto público social, debía incluirse dentro de los recursos de la Nación una partida para el presupuesto general del deporte, que permitiera afrontar gastos como alimentación, alojamiento, transporte, becas universitarias entre otros beneficios. Dicha iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley número 56 de 2015 de Cámara, *por la cual se expide la Ley del Deporte*, de autoría del Ministro del Interior doctor Juan Fernando Cristo y el entonces Director de Coldeportes Andrés Botero. De acuerdo con la exposición de motivos consignada en la *Gaceta del Congreso* 578 de 2015, dicha iniciativa menciona que, entre otras medidas, establece el otorgamiento de créditos educativos, exoneración de pago por derechos de estudio, así como establece la posibilidad de acceder a becas educativas junto con la obligación para universidades públicas y privadas de reservar anualmente cupos en sus programas académicos para deportistas colombianos de rendimiento y alto rendimiento. En efecto, en su artículo 161 indicaba que las instituciones tanto públicas como privadas que brinden créditos y becas deportivas, deben emitir la reglamentación con los términos para acceder a las mismas, y en su artículo 162 establecía que tanto el Ministerio de Educación, como los centros de educación secundaria y superior debían adoptar las medidas necesarias para que se compatibilizara la integración social, vida académica y la preparación deportiva de los deportistas con rendimiento convencional, alto rendimiento y de las personas con discapacidad, para lo cual autorizaba la celebración de convenios educativos para la concesión de becas, descuentos y facilidades de pago.

A la anterior iniciativa, se le acumuló en su trámite el Proyecto de ley número 52 de 2015 Cámara, de autoría del Representante Álvaro López Gil y el honorable Senador Javier Delgado Martínez, *“por medio de la cual se modifica la Ley 181 de enero 18 de 1995 sobre fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del*

*tiempo libre y la educación física; se crea el Sistema Nacional del Deporte*". No obstante, el Proyecto de ley número 52 de 2015 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 56 de 2015 Cámara, el 15 de junio de 2016 fue retirado por su autor.

Ahora bien, el Proyecto de ley número 264 de 2017, *por el cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre*, de autoría del Representante *Álvaro López Gil*, y el Senador Javier Mauricio Delgado Martínez. Establecía esta iniciativa en su articulado, que tanto Coldeportes como los Entes Territoriales eran los encargados de gestionar los apoyos educativos para los atletas, ante las instituciones Educativas desde nivel básico hasta posgrado. Dicha iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura.

También se radicó en el Senado el Proyecto de ley número 21 de 2018, *por medio del cual se modifican la Ley 181 de 1995 y la Ley 1445 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, sobre deportistas de alto rendimiento. Sin embargo, en esta iniciativa no se contempla la generación de becas académicas a favor de dichos deportistas. En todo caso, dicho proyecto de ley fue archivado en el año 2019 por tránsito de legislatura.

Finalmente, se encuentra que el 23 de julio de 2019 se radicó en el Senado el Proyecto de ley número 55 de 2019 de Cámara, *por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros*, que tiene como objeto la creación de estímulos, financiamiento e incentivos de las prácticas deportivas en combinación con la educación profesional y en posgrado. El 12 de septiembre de 2019 se radicó ponencia para primer debate del proyecto de ley en Cámara de Representantes. La diferencia se encuentra en que el Proyecto de ley número 55 de 2019 crea el programa educativo de becas para atletas de altos logros, cuyo financiamiento deja en cabeza de Coldeportes, Ministerio de Educación y el Icetex, mientras que la iniciativa que aquí se propone deja el financiamiento en cabeza del Ministerio de Educación y el recién creado Ministerio del Deporte, de acuerdo con la priorización del presupuesto de dichas entidades en las proyecciones que realicen en el marco de gastos de mediano plazo del sector.

De otro lado, en la presente iniciativa se señalan parámetros para la elaboración de la política para el otorgamiento de becas deportivas, tales como la posibilidad de otorgar becas totales o parciales, que se sostendrán de conformidad con el seguimiento del desempeño deportivo del beneficiario, y se establezcan causales de pérdida del apoyo educativo como por ejemplo, la no

continuidad en la práctica del respectivo deporte o disminución del rendimiento académico, tema que no es tratado en el Proyecto de ley número 55 de 2019 de Cámara de Representantes.

De lo anterior, se concluye que el proyecto de ley que se plantea es pertinente y se enfoca precisamente en generar un incentivo importante para estos deportistas, así como permite la integración del deporte y de la educación superior.

#### IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho al tiempo libre<sup>1</sup>, a la salud<sup>2</sup> y a la educación<sup>3</sup>, de donde se desprende para países como Colombia, la obligación de proteger dichos derechos.

La Carta Internacional de la educación física, actividad física y el deporte<sup>4</sup>, señala en su artículo 1° que "1.1. *Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física, la actividad física y el deporte sin discriminación alguna (...)*".

En el mismo documento, se agrega que "1.2 *La posibilidad de desarrollar el bienestar y las capacidades físicas, psicológicas y sociales por medio de estas actividades debe verse respaldada por todas las instituciones gubernamentales, deportivas y educativas*".

También se encuentra la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)<sup>5</sup>, en donde se indica que tanto hombres como mujeres tienen el mismo derecho a participar en deportes y cultura, así como a que los Estados miembro eliminen todos los obstáculos que existan para el acceso igualitario a la educación.

En otros continentes, se encuentra por ejemplo la Carta Europea del Deporte, en donde se señala que el deporte es un factor importante para el desarrollo humano, por lo que los gobiernos deben encargarse de tomar las medidas que sean necesarias para que la práctica del deporte sea efectiva. Esto evidencia que, para el continente europeo, el deporte es de tal importancia que incluso, se ha diseñado una Carta Europea del Deporte, con obligaciones particulares a cargo de los Estados miembros.

<sup>1</sup> Artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>2</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de Derecho Humanos.

<sup>3</sup> Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>4</sup> Encontrada en [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13150&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13150&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>5</sup> Tomado de [https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf)

En Colombia, tenemos la Constitución Política que en su artículo 52 establece que “*El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social*”.

En línea con lo anterior, en nuestra Carta Magna también se establece la importancia de la Educación, dado que se consagra como un derecho fundamental de los niños en el artículo 44 de la Constitución, pero el tema trasciende frente a los adolescentes, de manera tal que en el artículo 45 se establece que ellos tienen derecho a la formación integral.

De lo anterior se concluye que existe para Colombia una obligación de protección e incentivo de la educación, adecuado uso del tiempo libre y el deporte en nuestro país, que surge no solo desde nuestra Constitución, sino también de documentos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que hace parte de nuestro bloque de constitucionalidad, y esto, se encuentra en línea con la preocupación de otros continentes frente a la importancia del deporte como factor elemental para el desarrollo integral del ser humano.

## V. JUSTIFICACIÓN

Mediante este proyecto de ley que crea becas universitarias para deportistas de alto rendimiento, se proponen medidas que incentiven el deporte, y a su vez, permita que los deportistas puedan acceder a una formación universitaria que sea de apoyo en caso de que no puedan continuar con la práctica deportiva a nivel profesional.

Frente a la importancia de incentivar a los jóvenes al desarrollo de un deporte y los efectos positivos que dicha actividad tiene para su salud, se encuentra que según el Boletín de Prensa número 101 de 2014 publicado en la página del Ministerio de Salud<sup>6</sup>, menciona que la OMS (Organización Mundial de la Salud) indica que la actividad física tiene efectos positivos en la salud de las personas, tales como la disminución en un 30% de complicaciones cardiovasculares en enfermedades coronarias, reducción de un 27% de casos de diabetes tipo 2, y disminución del 25% de cáncer de seno y de colon, así como reduce la obesidad infantil y en el adulto.

Ese mismo boletín, cita también a la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia

(ENSIN-2010), para indicar que tan solo el 26% de la población cumple con el mínimo de actividad física que se recomienda para quienes tengan entre 13 y 17 años, y ese porcentaje es mayor (42,6%) para quienes tengan entre 18 y 64 años.

Por lo tanto, al generar la oportunidad de incentivar a quienes vienen desarrollando una actividad deportiva desde su niñez, y a las futuras generaciones para que se interesen por un deporte de manera constante, dada la posibilidad de acceder a becas para acceder a la educación superior, todo esto impacta favorablemente la calidad de vida de la sociedad en general.

Esta iniciativa, además, permite que los padres de familia también se interesen y favorezcan la dedicación de sus hijos como deportistas de alto rendimiento, pues a futuro, ello les puede permitir acceder también a un apoyo estatal para que sean beneficiarios de becas deportivas, y así, también tengan una formación para su futuro que les amplíe las oportunidades para su proyecto de vida.

En la revista *Semana*, en artículo publicado el 2 de agosto de 2018<sup>7</sup>, denominado “¿Cómo mejorar la educación superior en Colombia?”, menciona que si bien, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Educación Nacional se ha aumentado la cobertura en educación superior del 31,6% al 51,2%, aún faltan esfuerzos para que se amplíen estas cifras.

En concordancia con lo anterior, de acuerdo con el artículo publicado en la revista *Desarrollo y Sociedad* N° 78 del primer semestre del año 2017<sup>8</sup>, el hecho de contar con una cobertura en educación superior cercana al 50%, a pesar de ser un progreso, en realidad es una tasa baja si se compara con el contexto internacional.

Por lo anterior, la iniciativa que se propone también genera efectos favorables para la ampliación de la cobertura en educación para los deportistas de alto rendimiento, dado el apoyo del Ministerio del Deporte para el deportista respectivo, y por supuesto, como incentivo y reconocimiento a los deportistas de alto rendimiento de nuestro país.

## VI. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal del proyecto de ley es irrelevante, teniendo en cuenta que el financiamiento de las becas deportivas, provendrá del presupuesto del Ministerio del Deporte y Ministerio de Educación, de acuerdo con la

<sup>6</sup> <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Menos-de-la-mitad-de-los-adultos-colombianos-hace-actividad-f%C3%ADsica.aspx>

<sup>7</sup> Tomado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/financiacion-y-acceso-desafios-de-la-educacion-en-colombia/556335>

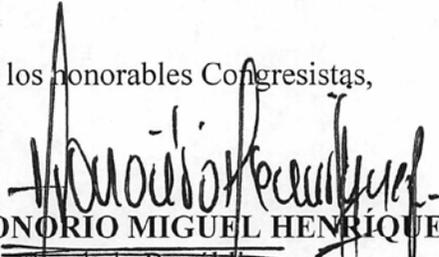
<sup>8</sup> Se encuentra en <http://www.scielo.org.co/pdf/dys/n78/n78a03.pdf>

priorización que realicen en la programación del presupuesto, actuando siempre dentro del marco de gastos de mediano plazo del sector.

Así mismo, se establece la posibilidad de que dichos Ministerios puedan obtener recursos para el financiamiento de estas becas, mediante la celebración de los convenios que autoriza la ley.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,



**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Señor Presidente

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 220 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Octubre 15 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 221  
DE 2019 SENADO**

*por el cual se aumentan las penas privativas de la libertad para quienes abandonen a menores de edad, teniendo el deber legal de velar por ellos.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 127 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

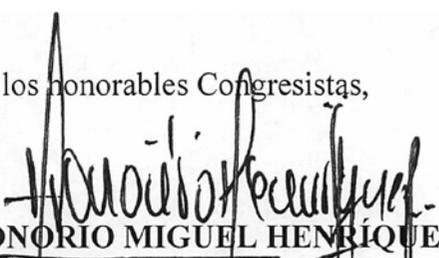
El que abandone a un menor de edad o a persona que se encuentre en incapacidad de valerse por sí misma, teniendo deber legal de velar por ellos, incurrirá en prisión de **cuarenta y nueve (49) a ciento sesenta y dos (162) meses**.

Si la conducta descrita en el inciso anterior se cometiere en lugar despoblado o solitario, la pena imponible se aumentará hasta en una tercera parte.

Artículo 2°. *Vigencia*. El presente proyecto de ley empezará a regir a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,



**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

A través de este proyecto de ley se busca endurecer las penas para aquellos padres o tutores responsables del cuidado de los menores de edad. De tal forma que la pena mínima supere los cuatro años de prisión, a fin de evitar que sea excarcelable.

Con esta sanción penal se busca disuadir a los padres irresponsables. Obligándolos a prestar a sus hijos el debido cuidado y atención que merecen, hasta que cumplan la mayoría de edad.

Hasta el momento las penas impuestas por esta conducta van desde los 32 hasta los 108 meses de prisión. Es decir, que la pena mínima no supera los cuatro años, lo que lo convierte en un delito susceptible de excarcelación.

Se espera que, con esta iniciativa, los padres o tutores responsables que tienen el deber legal de velar por los menores de edad, sean persuadidos a asumir sus responsabilidades constitucionales y legales. Este es un delito que debe ser penalizado con mayor severidad, en consideración a la problemática social que desencadena esta conducta.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DEL ABANDONO DE MENORES DE EDAD POR PARTE DE SUS PADRES O TUTORES RESPONSABLES

El abandono de los menores de edad por parte de sus padres y de los tutores responsables es una conducta que se ha venido presentado de manera reiterada en todo el país.

Sucedan casos donde los menores son abandonados por una noche o un par de días mientras los padres asisten a reuniones sociales o a su trabajo. Sin embargo, también se presentan casos donde los menores son abandonados por meses, bajo el cuidado de la supervisión de otro menor, generalmente de alguno de sus hermanos.

De igual forma se presentan situaciones donde los menores de edad son dejados a su suerte en un lugar donde nadie conoce de su procedencia o de la existencia de sus padres, por ejemplo, en potreros o paraderos de buses. Esta práctica, denominada expósito, también es regulada por el Código Penal de la misma forma que se lo hace con el abandono, con excepción de un agravante de la pena.

Esta situación genera una afectación para los menores que se ven en obligación de buscar la manera de satisfacer sus necesidades más básicas por ellos mismos, cuando no están en capacidad de hacerlo. Hecho que sin duda genera grandes afectaciones al desarrollo personal de los menores de edad. Al respecto, es preciso citar un estudio adelantado por la Organización Internacional “Aldeas Infantiles”, la cual logró determinar que los niños abandonados son niños que crecen con secuelas a nivel físico y mental.

Concretamente se plantea que, “los niños abandonados presentan problemas a nivel de desarrollo, que son consecuencia de la situación de abandono que han tenido que vivir por parte de su familia”.<sup>i</sup> Muchos de ellos tienen un impacto a nivel psicosomático, es decir, se deprimen, tienen asma o tienen gripas frecuentes. A nivel psicológico presentan trastornos como el déficit de atención, agresividad e inseguridad<sup>ii</sup>.

Sobre el particular, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha realizado diferentes investigaciones de carácter cuantitativo, arrojando cifras alarmantes respecto de este fenómeno. En el año 2014, los menores abandonados fueron en total de 1.099, mientras que en el periodo comprendido entre enero y octubre de 2015 la cifra ya ascendía a 1.048 niños abandonados en todo el país, de los cuales 39 había sido bajo la modalidad de expósito.

<sup>i</sup> Aldeas Infantiles SOS Colombia, *Abandono: Un delito injustificable. La familia colombiana un reto para la paz*, Bogotá, 2015. Pág., 3.

<sup>ii</sup> Aldeas Infantiles SOS Colombia, *Abandono: Un delito injustificable. La familia colombiana un reto para la paz*, Bogotá, 2015. Pág., 3, 4.

Las cifras de abandono a menores de edad para el año 2015, discriminadas por los lugares donde desarrollan actividades, las diferentes regionales del Instituto Colombiano, son las siguientes:

REPORTE DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS POR MOTIVOS DE INGRESO ABANDONO Y EXPOSITO, CON CORTE A OCTUBRE 2015

REGIONAL	MOTIVO DE INGRESO		TOTAL
	Abandono Con o Sin Situación De Discapacidad	Expósito	
AMAZONAS	50		50
ANTIOQUIA	1.105	32	1.137
ARAUCA	55	2	57
ATLANTICO	57	6	63
BOGOTA	1.080	34	1.114
BOLIVAR	200	5	205
BOYACA	156	4	160
CALDAS	337	6	343
CAQUETA	86		86
CASANARE	88	2	90
CAUCA	78	13	91
CESAR	76	2	78
CHOCO	48		48
CORDOBA	157		157
CUNDINAMARCA	342	7	349
GUAINIA	1		1
GUAVIARE	4		4
HUILA	49	5	54
LA GUAJIRA	134	2	136
MAGDALENA	29	2	31
META	116	5	121
NARIÑO	201	15	216
NORTE DE SANTANDER	125	2	127
PUTUMAYO	41	3	44
QUINDIO	109	5	114
RISARALDA	165	5	170
SAN ANDRES	2		2
SANTANDER	135	12	147
SEDE NACIONAL	21	4	25
SUCRE	99	2	101
TOLIMA	75	4	79
VALLE DEL CAUCA	466	17	483
VAUPES	11		11
VICHADA	5		5
<b>Total general</b>	<b>5.703</b>	<b>196</b>	<b>5.899</b>

Fuente: Sistema de Información Misional SIM. Consolidado de beneficiarios con corte a octubre de 2015.

Con una problemática de estas dimensiones, debe decirse que esta conducta es sancionada penalmente por la legislación en el artículo 127 del Código Penal. Sin embargo, tras realizar un análisis a la graduación de la pena establecida para este tipo penal, se observa que el mínimo establecido actualmente es de 32 meses (2.6 años), a partir de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004.

Con lo cual, teniendo una pena mínima de 32 meses (2.6 años) de prisión para este delito, esta conducta se vuelve excarcelable, a partir de lo dispuesto en el artículo 63 del Código Penal Colombiano que establece lo siguiente:

**“Artículo 63 Suspensión de la ejecución de la pena.** *La ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta en sentencia de primera, segunda o única instancia, se suspenderá por un período de dos (2) a cinco (5) años, de oficio o a petición del interesado, siempre que concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años**
- Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos el inciso 2° del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimiento concederá*

la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.

3. Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.

(...)" Subrayado y negrilla por fuera del texto original.

En consecuencia, con el propósito de evitar la excarcelación por este delito cuando se impone la pena mínima actual de 32 meses (2.6 años) de prisión, se busca a través de esta iniciativa legislativa imponer una pena privativa de la libertad, mínima de 49 meses de prisión, a fin de que sea mayor de 4 años y no se pueda dar una suspensión de la ejecución de la pena.

### 3. MARCO JURÍDICO

Las disposiciones constitucionales, legales y normativas que sustentan la presentación de esta iniciativa legislativa son las siguientes:

#### Constitución Política de Colombia

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

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

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

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

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;

(...)

### Código Penal

**Artículo 127. Abandono.** El que abandone a un menor o a persona que se encuentre en incapacidad de valerse por sí misma, teniendo deber legal de velar por ellos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses.

Si la conducta descrita en el inciso anterior se cometiere en lugar despoblado o solitario, la pena imponible se aumentará hasta en una tercera parte.

#### Sentencia C-013 de 1997

M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

#### Sentencia C-840 de 2000

M.P. Carlos Gaviria Díaz.

#### Sentencia C-034 de 2005

M.P. Álvaro Tafur Galvis.

### 4. CONTENIDO DEL ARTICULADO

**Artículo 1°.** Es el único artículo con contenido sustancial dentro del proyecto de ley, a partir del cual se busca aumentar la pena privativa de la libertad establecida para el delito de abandono de menores de edad. Donde se pasa de 32 meses (2.6 años) a 49 meses (4.08 años).

Respecto del aumento de la pena privativa de la libertad, con el propósito de que no le sea aplicable una suspensión de la ejecución de la pena en virtud del artículo 63 del Código Penal, es necesario decir que el aumento de las penas para las conductas típicas, hace parte de la libertad configurativa del legislador.

Así lo ha hecho saber la honorable Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, muestra de ello es la Sentencia C-013 de 1997, C-840 de 2000 y C-034 de 2005, a partir de la primera se ha logrado establecer lo siguiente:

*"...bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de estas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor*

o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado". Subrayado y negrilla fuera del texto original.

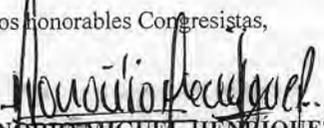
Así las cosas, a partir de lo preceptuado por la honorable Corte Constitucional, es prudente afirmar que la modificación a la pena privativa de la libertad que se realiza en virtud de esta iniciativa legislativa, es congruente con la Constitución Política. Esto, en consideración a la gran afectación que el fenómeno de abandono de menores, causa en la sociedad y en el conglomerado en general.

#### 4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y, en consecuencia, no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En los términos anteriores, en mi condición de miembro del Congreso de la República, me permito poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,  
  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
 Senador de la República – Autor principal.

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D.C., 15 de octubre de 2019

Señor Presidente

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 221 de 2019 Senado, *por el cual se aumentan las penas privativas de la libertad para quienes abandonen a menores de edad, teniendo el deber legal de velar por ellos*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Octubre 15 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se establece la cátedra obligatoria de educación económica y financiera en Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la cátedra obligatoria de educación económica y financiera en Colombia, como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La cátedra de educación económica y financiera deberá ser obligatoria para la educación básica en el ciclo de secundaria, y para la educación media.

Artículo 3°. *Objetivos.* La cátedra de educación económica y financiera tendrá los siguientes objetivos generales:

- Desarrollar una comprensión general sobre la estructura y funcionamiento de la economía nacional e internacional.
- Desarrollar una comprensión general sobre la estructura y funcionamiento del sector financiero y asegurador.
- Instruir suficientemente sobre conceptos económicos y financieros como lo son: el ahorro, la inversión, el crédito, el gasto, la tasa de interés, y la mora.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 78 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo. Establézcase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la cátedra de educación económica y financiera, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país.

La comisión estará compuesta por un (1) representante del sector financiero, un (1) representante de las asociaciones que agrupen economistas y profesionales de las finanzas debidamente registrados en el país, un (1) representante de facultades de Economía y Finanzas, escogido a través de las organizaciones de universidades, y un (1) representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a seis (6) meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Artículo 4°. *Reglamentación.* A partir de lo establecido por el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 9° de la Ley 1735 de 2014, el Ministerio de Educación Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de esta ley, reglamentará todo lo concerniente a la implementación de la misma.

Artículo 5°. *Implementación de la cátedra de educación económica y financiera.* En consideración a la función social de la empresa, dispuesta en el inciso tercero del artículo 333 de la Constitución Nacional, el sector financiero y asegurador será el encargado de proveer los docentes y el material didáctico, necesario para impartir la cátedra de educación económica y financiera.

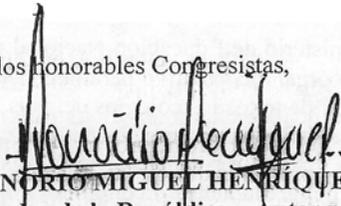
Tanto los docentes y el material didáctico que sean provistos por el sector financiero y asegurador, deberán seguir los lineamientos definidos por la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la cátedra de educación económica y financiera.

Parágrafo 1°. Las instituciones educativas de carácter público, podrán celebrar convenios de asociación con el sector financiero y asegurador, para el desarrollo de actividades y obligaciones asignadas por esta ley, en los términos del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, sin que esto implique una exclusión de las obligaciones impuestas al sector financiero y asegurador, referentes a la provisión de los docentes y el material didáctico, necesario para impartir la cátedra de educación económica y financiera.

Parágrafo 2°. Las instituciones educativas de carácter privado, podrán celebrar convenios con el sector financiero y asegurador, para el desarrollo de actividades y obligaciones asignadas por esta ley, sin que esto implique una exclusión de las obligaciones impuestas al sector financiero y asegurador, referentes a la provisión de los docentes y el material didáctico, necesario para impartir la cátedra de educación económica y financiera.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* El presente proyecto de ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

De los honorables Congressistas,  
  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
 Senador de la República – Autor principal.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer la cátedra obligatoria de educación económica y financiera en Colombia, como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales. Esto, con el propósito de instruir a las personas sobre el funcionamiento de la economía, las finanzas y el sistema financiero.

Se espera que, con esta iniciativa, las personas conozcan sus derechos y deberes como consumidores financieros, que interioricen conceptos fundamentales como el ahorro, la inversión, el gasto, la tasa de interés y la mora. De tal manera que puedan utilizar responsablemente el sistema financiero y sacar el mayor provecho posible de figuras como el ahorro y el crédito, para el desarrollo personal, profesional y empresarial.

### 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La educación económica y financiera es un factor diferencial a la hora de formar ciudadanos preparados para afrontar un mundo globalizado, cada instante más dinámico. El principal objetivo de ella, es poder disminuir las asimetrías de información existentes, lo que permitirá introducir un mayor entendimiento a nuestros jóvenes sobre cómo funciona el mundo actualmente, disminuyendo el riesgo y la incertidumbre, tanto para las personas del común como para las entidades financieras.

Varios estudios se han realizado a nivel mundial acerca del tema. Chen & Volpe (1998), sostienen que las decisiones financieras se encuentran influenciadas por el conocimiento financiero, incluso sugieren que un conocimiento pobre de la materia, podría influenciar sobre malas decisiones en ahorro, préstamos e inversión.

También se han realizado estudios focalizados para evidenciar la importancia de la misma. Uno de ellos realizado en personas vulnerables en Indonesia por Lopus *et al* (2019) encontró beneficios positivos para los estudiantes que recibieron el programa. Así mismo, Grohmann (2017), se enfocó en la clase media asiática emergente y sus resultados se encuentran en línea con la importancia de la educación económica y

financiera. Finalmente, Opletalová (2015), realizó su estudio en República Checa y si bien es más conservadora en sus resultados, dejó claro que la inclusión de la educación financiera a nivel colegial es un factor necesario.

A nivel internacional existen varios países que han adoptado la educación económica y financiera como uno de sus pilares para la formación de tejido social. Por ejemplo, en España el BBVA<sup>1</sup> promueve la capacitación a los usuarios para poder hacer uso de los servicios financieros básicos, particularmente llama la atención el programa “Valores de futuro en Educación Primaria y Secundaria”, el cual “*fomenta en el aula la reflexión, el debate y el diálogo sobre los valores asociados al buen uso del dinero*” (Comité Económico y Social Europeo, 2014).

También son ejemplo, Italia, en la implementación de programas para escuelas e institutos, Hungría, donde la educación financiera se encuentra incluida en los planes de estudio del sistema educativo, Eslovaquia, que ha enfatizado en formas didácticas para llegar a la población en general y Reino Unido, que ha procurado que sus jóvenes salgan de las escuelas con conocimientos financieros necesarios.

En Colombia, según el Banco de Desarrollo de América Latina, aquellos con mayores ingresos tienen un mayor conocimiento de asuntos financieros. Intuitivamente, con un conocimiento más asertivo ahondaremos en un punto importante y vital, como lo es la protección a la vejez; y si bien este tema se encuentra abarcado en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado (2018 - 2022), debemos llegar a puntos sensibles como lo son el emprendimiento -relacionado intrínsecamente con la economía naranja-, y el acceso a crédito.

Debemos concientizar a las personas acerca de la importancia del ahorro y el acceso al crédito, pues si bien la inclusión financiera ha aumentado en gran medida en Colombia, al pasar de 55,5% (2008) a 76,4% en (2016), medido como porcentaje adultos con productos en los establecimientos de crédito, el problema del denominado “gota a gota” persiste en lo amplio y ancho del país; un mercado ilegal que aproximadamente mueve \$2.800 millones al día, atemoriza varias regiones y ha dejado incontables víctimas fatales. Es por ello que queremos lograr un sistema financiero sólido, abierto y basado en personas capacitadas y concientizadas del mismo.

### 3. MARCO JURÍDICO

Las disposiciones constitucionales, legales y normativas que sustentan la presentación de esta iniciativa legislativa son las siguientes:

## Constitución Política de Colombia

### Artículo 333

“(…)

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

(…)

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

### Artículo 334

*“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (...).”*

### Artículo 335

*“Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.*

## Ley 1450 de 2011

### Artículo 145

*“El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994”.*

## Ley 1735 de 2014

### Artículo 9°

*“El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994”.*

En consideración a estos dos antecedentes legales donde se conmina a la cartera de Educación para que regule la materia, en el artículo 4° de esta iniciativa se otorga un plazo de 6 meses, contados a partir de la promulgación de esta

<sup>1</sup> Banco Bilbao Vizcaya, Argentaria.

iniciativa, para que reglamente todo lo relativo a la implementación de la cátedra de educación económica y financiera.

Debe resaltarse que desde el año 2011, a partir del Plan Nacional de Desarrollo de la Época (Ley 1450 de 2011), el Congreso delegó en el Ministerio de Hacienda, la tarea de diseñar programas para el desarrollo de competencias básicas, que incluyan la educación económica y financiera. Tarea que hasta el momento no se ha materializado.

#### **Ley 115 de 1994**

##### **Artículo 78**

*“El Ministerio de Educación Nacional diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y, en la educación formal establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el artículo 148 de la presente ley.*

*Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración.*

*Cuando haya cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la Secretaría de Educación Departamental o Distrital, o a los organismos que hagan sus veces, para que esta verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.*

(...)”

#### **Ley 489 de 1998**

**Artículo 96. Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.**

Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes,

aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, estas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
- e) La duración de la asociación y las causales de disolución.

#### **4. IMPACTO FISCAL**

El impacto fiscal de la iniciativa es nulo. En consideración a la función social de la empresa, dispuesta en el inciso tercero del artículo 333 de la Constitución Nacional, el sector financiero y asegurador será el encargado de proveer los docentes y el material didáctico, necesario para impartir la cátedra de educación económica y financiera.

De esta manera, el Estado no tendrá que destinar recursos de ninguna de sus fuentes para financiar la implementación de la cátedra de educación económica y financiera, sino que será el sector financiero y asegurador, en desarrollo de la figura de la función social de la empresa privada en Colombia, el que destinará los recursos humanos y económicos para la implementación de la misma.

Debe recordarse que el sector financiero y asegurador es el que más ganancias reporta en la economía nacional, lo que le permitiría asumir el costo de esta iniciativa. Entre enero y mayo de 2019, la ganancia bruta fue de 37.7 billones de pesos colombianos, lo que constituye un incremento de 200% con respecto al mismo periodo del año anterior<sup>2</sup>.

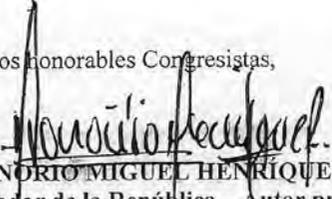
<sup>2</sup> <https://noticias.caracol.com/economia/entre-enero-y-mayo-ganancias-del-sistema-financiero-fueron-de-377-billones>

En todo caso debe decirse que frente al impacto fiscal de esta iniciativa debe considerarse la posición jurisprudencial del alto tribunal constitucional que, en Sentencia C-625 de 2010, ha manifestado lo siguiente respecto de la estimación del impacto fiscal por parte del legislativo en el marco del trámite congresional que deben seguir todos los proyectos:

*“...si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.*<sup>3</sup>  
Subrayado fuera de texto original.

En los términos anteriores, en mi condición de miembro del Congreso de la República, me permito poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,  
  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República – Autor principal.

### Bibliografía

Caracol Radio. (2019, June 10). El desangre del “gota a gota” mueve \$2.800 millones cada día. Recuperado de [https://caracol.com.co/emisora/2019/06/10/bogota/1560172534\\_528112.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/06/10/bogota/1560172534_528112.html)

Chen, H & Volpe, R. (1998). An analysis of personal financial literacy among college students. *Financial Services Review*, 7(2), 107-128. doi:10.1016/s1057-0810(99)80006-7

García, Grifoni, Andrea, López, Carlos, J., & Diana. (2013). N° 12. La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/379>

Grohmann, A. (2017). Financial Literacy and Financial Behavior: Evidence from the Emerging Asian Middle Class. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.3084021

Lopus, J. *et al.* (2019). Improving Financial Literacy of the Poor and Vulnerable in Indonesia: An Empirical Analysis. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.iree.2019.100168>

Opletalová, A. (2015). Financial Education and Financial Literacy in the Czech Education System. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 171, 1176-1184. doi:10.1016/j.sbspro.2015.01.229

Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Reporte inclusión financiera 2017. Recuperado de: [http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-07/RIF%202017%20LIBRO%20FINAL\\_WEB%2002\\_1.pdf](http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-07/RIF%202017%20LIBRO%20FINAL_WEB%2002_1.pdf)

### SECCIÓN DE LEYES

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### SECRETARÍA GENERAL

#### TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de octubre de 2019

Señor Presidente

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 222 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establece la cátedra obligatoria de educación económica y financiera en Colombia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República, por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Octubre 15 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M.P Nilson Pinilla.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 223  
DE 2019 SENADO**

*por el cual se modifican disposiciones del Decreto  
número 1791 de 2000.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 21 del Decreto número 1791 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 21. *Requisitos para ascenso de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales.* Los oficiales, nivel ejecutivo a partir del grado de subintendente y suboficiales de la Policía Nacional, podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos:

1. Tener el tiempo mínimo de servicio establecido para cada grado.
2. Ser llamado a curso.
3. Adelantar y aprobar los cursos de capacitación establecidos por el Consejo Superior de Educación Policial.
4. Tener aptitud psicofísica de acuerdo con lo contemplado en las normas sobre Incapacidades e Invalideces.
5. Obtener la clasificación exigida para ascenso.
6. Para oficiales, concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional; para nivel ejecutivo y suboficiales, concepto favorable de la Junta de Evaluación y Clasificación.
7. Hasta el grado de Coronel, acreditar un tiempo mínimo de dos (2) años en el respectivo grado, en labores operativas, de investigación, docencia, desempeño de funciones en la Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.
8. Para el personal que permanezca en el Cuerpo Administrativo, acreditar un curso de actualización profesional en su especialidad, con una duración no inferior a ciento veinte (120) horas.

Parágrafo 1°. Para ingresar al curso de capacitación para ascenso al grado de Teniente Coronel, los aspirantes que hayan superado la trayectoria profesional deberán someterse previamente a un concurso, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a

consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.

Quien pierda el concurso por dos (2) veces será retirado del servicio activo por incapacidad académica.

Parágrafo 2°. Los cursos para ascenso del nivel ejecutivo y suboficiales se realizarán por convocatoria, según las vacantes existentes en cada grado, de conformidad con las disposiciones que expida la Dirección General de la Policía Nacional. Se exceptúa de lo dispuesto en este parágrafo al personal del nivel ejecutivo y suboficiales que cumpla antigüedad para ascenso hasta el mes de septiembre del año 2001.

Parágrafo 3°. Se exceptúa de lo dispuesto en el numeral 4 de este artículo, el personal que hubiere sido declarado no apto para el servicio operativo como consecuencia de heridas en actos del servicio, en combate, como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o que hubiere sido declarado no apto con reubicación laboral por la Junta Médico Laboral o Tribunal Médico de Revisión Militar y Policía, sin importar la circunstancia en que haya adquirido su disminución de la capacidad laboral, podrá ser ascendido siempre y cuando cumpla con los demás requisitos exigidos y excelente trayectoria profesional, salvo que las lesiones o heridas hayan sido ocasionadas con violación de la Ley o los Reglamentos.

**Parágrafo 4°. Para ingresar como Subintendente los Patrulleros en servicio activo, el personal seleccionado por orden de antigüedad de acuerdo al escalafón deberá aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a cinco (5) meses, el cual será gratuito para todos los aspirantes y será dictado por la Policía Nacional.**

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 2 del artículo 23 del Decreto número 1791 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 23. Tiempo mínimo de servicio en cada grado. Fíjense los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al Grado inmediatamente superior:

**1. Oficiales**

Subteniente cuatro (4) años

Teniente cuatro (4) años

Capitán cinco (5) años

Mayor cinco (5) años

Teniente Coronel cinco (5) años

Coronel cinco (5) años

Brigadier General cuatro (4) años

Mayor General cuatro (4) años

**2. Nivel Ejecutivo**

**Patrullero cinco (5) años**

Subintendente cinco (5) años

Intendente cinco (5) años

Intendente Jefe cinco (5) años

Subcomisario cinco (5) años

**3. Suboficiales**

Cabo Segundo cuatro (4) años

Cabo Primero cuatro (4) años

Sargento Segundo cinco (5) años

Sargento Viceprimero cinco (5) años

Sargento Primero cinco (5) años

Artículo 3°. Para efectos de validar la antigüedad del personal que se encuentre en el grado de Patrullero en servicio activo de igual o superior a cinco (5) años de servicio y que cumplen con los requisitos exigidos para el ascenso, el Gobierno Nacional establecerá inmediatamente las equivalencias en tiempo a que haya lugar y causará los ascensos correspondientes.

Artículo 4°. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Alexandra Lopez

Lidio Garcia

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como eje fundamental la consecución del Derecho Fundamental a la Igualdad para todos los miembros activos de la Policía Nacional de Colombia, otorgando condiciones paritarias, equitativas e incluyentes para garantizar la posibilidad real de acceder a los ascensos establecidos para los Patrulleros en servicio activo, suprimiendo el concurso y ciertos requisitos que impiden el desarrollo y crecimiento de la carrera de la mayoría de los Policías en el territorio nacional.

Las razones que fundan la presente iniciativa encuentran su génesis en un trato discriminatorio establecido por el legislador en perjuicio de los Patrulleros en servicio activo de la Policía Nacional, al establecer requisitos especiales e inequitativos a ciertos funcionarios del Nivel Ejecutivo en comparación con los exigidos para Oficiales y Suboficiales.

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 13 el Derecho Fundamental a la

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

Así mismo, la Corte Constitucional a través de su precedente jurisprudencial, ha establecido que el Derecho a la Igualdad como “*un concepto multidimensional pues es reconocido como un principio, un derecho fundamental y una garantía. De esta manera, la igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones: i) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras*”<sup>1</sup>.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha caracterizado la discriminación y ha identificado que esta puede verse implícita de formas diversas. “*En efecto, es directa cuando se establece frente a un sujeto determinado un tratamiento diferenciado, injustificado y desfavorable, basado en criterios como la raza, el sexo, la religión, opiniones personales, entre otras. La discriminación es indirecta cuando de tratamientos formalmente no discriminatorios, se derivan consecuencias tácticas desiguales para algunas personas, lo que produce lesiones y vulneraciones de sus derechos fundamentales o limitan el goce de los mismos. En ese sentido, las medidas neutrales en principio, no implican factores diferenciadores entre las personas, pero producen desigualdades de trato entre unas y otras*”.

Con base en lo establecido con antelación, para el caso *sub examine*, hay una transgresión de la igualdad formal y material en perjuicio de los Patrulleros en comparación con los Oficiales o Suboficiales, toda vez que, a pesar de pertenecer a la misma entidad, los requisitos son más complejos para los Patrulleros, lo cual no garantiza paridad de condiciones y oportunidades que permita el goce del desarrollo de vida pleno que satisfaga las tres dimensiones de la Dignidad Humana, eje rector del Neoconstitucionalismo de finales del siglo XX.

Es decir, atendiendo a los criterios que determinan los actos discriminatorios, es visible advertir una discriminación indirecta por cuanto

<sup>1</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-030 de 2017. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

existen aparentes tratamientos formalmente no discriminatorios que derivan consecuencias fácticas desiguales.

Con base en la discriminación detectada en las condiciones de desarrollo de vida de los Patrulleros en comparación con los Oficiales y Suboficiales, este proyecto de ley propende por establecer una acción afirmativa que permita establecer una sintonía entre la parte dogmática constitucional y el régimen de carrera que orienta el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, específicamente en lo referente a los Patrulleros.

En consonancia con lo advertido hasta este punto, un claro referente del débil modelo institucional de la Policía Nacional para satisfacer el desarrollo del proyecto de vida de los Patrulleros en correlación con el enfoque tridimensional del Derecho Fundamental y derrotero de la Constitución Política de Colombia, la Dignidad Humana, a continuación, se puede observar la gran demanda y poca oferta que establece el concurso reglamentado por el Decreto número 1791 del 2000 para acceder al ascenso en un periodo de 10 años:

AÑO DEL CONCURSO	Nº PATRULLEROS CONVOCADOS	PATRULLEROS QUE PARTICIPARON EN EL CONCURSO	CUPOS DISPONIBLES	Sin cupo	Cantidad de ingresos	
2006	5.422	4.099	2.176	1.923		
2007					2.176	
2008	5.704	4.404	2.068	2.336	2.068	
2009	5.250	4.093	2.044	2.649	2.043	
2010	6.632	6.034	2.050	3.984		
2010	6.553	5.596	5.333	263	2.124	Filtración de la prueba (TAP) Test de aptitudes policiales
2011	17.544	15.663	4.566	11.097	5.444	
2012	11.235	9.538	4.566	4.962	4.526	
2013	30.816	25.887	4.566	21.321	4.582	
2014	33.620	28.505	3.500	25.005	4.533	
2015	8.662	6.962	2.000	4.962	3.484	Fallas técnicas en la calificación de las pruebas
2016					1.980	
TOTAL	131.438	111.371	32.869	78.502	32.960	

Aunado a lo anterior, otro punto que refleja el estado de discriminación en el cual se encuentran los Patrulleros de la Policía Nacional es que solo a estos funcionarios se les exige el requisito de no tener amonestaciones o sanciones en los últimos 3 años para poder concursar, cuando a los Oficiales o Suboficiales para ascender no se les exige el mencionado requisito.

### RECUESTO HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE LA POLICÍA NACIONAL:

Al realizar un Estado del Arte de la presente iniciativa, es menester advertir que en 2016 se presentó un proyecto con objetos afines a los puestos en consideración en el presente proyecto, en esa ocasión los Senadores Ernesto Macías y Paola Holguín en su exposición de motivos realizaron un pertinente recuento normativo de las normas que rigen los ascensos, el cual me permito citar: “Para el año 1995, surge el Nivel Ejecutivo

de la Policía Nacional como carrera dentro de la Policía Nacional. A pesar de que sus inicios se circunscriben a la Ley 180 del 13 de enero de 1995, la cual otorgó facultades extraordinarias al Presidente Ernesto Samper Pizano, para desarrollar la Carrera denominada “Nivel Ejecutivo”; el Decreto número 132 de 1995 del 13 de enero, desarrolló la carrera, estableciendo los grados y los tiempos mínimos en los grados para el ascenso; este decreto fue modificado por el Decreto número 1791 de 2000, mediante facultades otorgadas por el Congreso en la Ley 578 de 2000 al señor presidente Andrés Pastrana Arango. Su creación se remonta, al año 1993 a la Ley 62 en su numeral 1 del artículo 35, que otorgó facultades al señor Presidente César Gaviria Trujillo, quien mediante Decreto número 41 de enero 10 de 1994 desarrolló la carrera; Decreto que posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia número C-417 del 22 de septiembre de 1994.

Antes de la instauración de la carrera del Nivel Ejecutivo, la Policía Nacional contaba con tres carreras de personal uniformado profesional, así: Oficiales, Suboficiales y Agentes; con la instauración de esta carrera, se suprime las carreras de Suboficiales y Agentes, articulándolas en una sola que contuviera a todos sus miembros, exceptuando la carrera de Oficiales que continuó sin modificaciones, permitiendo al personal de Suboficiales y Agentes que lo solicitara, el ingreso al Nivel Ejecutivo.

De esta manera, para el año 2016 el Nivel Ejecutivo se encuentra bajo los mandatos establecidos en el Decreto número 1791 del 14 de septiembre de 2000, “por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 578 del 14 de marzo de 2000, “Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional”<sup>2</sup>.

### IMPACTO FISCAL

Según Proyecciones del Ministerio de Hacienda, la eliminación del concurso y el establecimiento de la antigüedad como el mecanismo principal para que los patrulleros de la Policía Nacional asciendan al grado de Subintendente con recursos adicionales anuales del Presupuesto General

<sup>2</sup> Disponible en: <http://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2016%20-%202017/PL%202026-16%20ASCENSOS%20POLICIA%20NACIONAL.pdf>

de la Nación se estima en un valor de \$453 mil millones<sup>3</sup>.

Cordialmente,

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 16 del mes Octubre del año 2019  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 223 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H.S. Alexander Lopez Maya, Lidio Arturo Garcia Turbay

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 223 de 2019 Senado, *por el cual se modifican disposiciones del Decreto número 1791 de 2000*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Alexánder López Maya, Lidio Arturo García Turbay*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Octubre 16 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 224  
 DE 2019 SENADO**

*por la cual se regula la Convocatoria Pública para elegir Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* En desarrollo de los artículos 126 y 257A de la Constitución Política, este adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, la presente ley tiene por objeto establecer la convocatoria pública, fijar los requisitos y el procedimiento que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito en la elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Artículo 2°. *Requisitos y procedimiento.* La Convocatoria Pública, previa a la elección de Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial por el Congreso de la República en pleno, deberá cumplir con los requisitos y el procedimiento establecidos en esta ley para garantizar los principios constitucionales descritos en el artículo precedente.

Artículo 3°. *Calidades de los candidatos.* Las listas de elegibles estarán integradas por ciudadanos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ejercer el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial: ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado; no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni a exclusión de la profesión de abogado; haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Artículo 4°. *Inhabilidades.* No podrá integrar las listas de elegibles, ni ser elegido Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, quien sea o en el año inmediatamente anterior haya sido Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura,

<sup>3</sup> *Gaceta del Congreso* número 378 de 2017.

de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, o elegido en un cargo de elección popular.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial personas que tengan con los candidatos parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o quienes estén ligados por matrimonio o unión permanente con ellos.

Artículo 5°. *Etapas para la conformación de las ternas.* El procedimiento para la conformación de las ternas de aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, tendrá las siguientes etapas:

1. Convocatoria.
2. Inscripción.
3. Lista de aspirantes que cumplen los requisitos.
4. Publicación de la lista de admitidos y no admitidos.
5. Pruebas.
6. Criterios de selección.
7. Recursos.
8. Entrevista.
8. Conformación de las ternas.
9. Publicación de las ternas.
10. Recursos.

Artículo 6°. *Convocatoria.* La convocatoria pública es el aviso público mediante el cual se invita a todos los ciudadanos interesados en participar en la convocatoria para conformar las ternas de aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Al Consejo Superior de la Judicatura corresponde hacer cuatro (4) ternas y tres (3) al Presidente de la República, en un término no inferior a dos (2) meses previos al vencimiento del periodo personal del magistrado o los magistrados a reemplazar.

Parágrafo transitorio. Dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República iniciarán el proceso de convocatoria para integrar las ternas de aspirantes a ocupar los primeros cargos de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

En el aviso el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República designarán la institución de educación superior, pública o privada, debidamente acreditada, que adelantará

la convocatoria. El aviso deberá contener como mínimo la siguiente información:

1. Los factores que se evaluarán.
2. Los criterios de ponderación que aseguren a los aspirantes el acceso en igualdad de oportunidades.
3. La fecha de fijación, el lugar, la fecha y la hora de inscripción y el término para realizarla.
4. La fecha de publicación de la lista de admitidos y no admitidos.
5. La fecha, la hora y el lugar de realización de la prueba de conocimientos.
6. La fecha de la publicación de las ternas.
7. El trámite de los recursos procedentes.
8. Los demás aspectos que se estimen pertinentes para garantizar la eficacia del proceso de conformación de las ternas.

Artículo 7°. *Inscripción.* En esta etapa serán registrados los interesados en participar en la convocatoria para la conformación de las ternas de aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución Política y en la ley, debiendo acompañar la hoja de vida del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, con los soportes y acreditaciones de estudios y experiencia y los demás anexos, en la forma, términos y condiciones previstos en la convocatoria.

La publicación de la convocatoria deberá efectuarse con anticipación no menor de diez (10) días calendario a la fecha de inicio de las inscripciones. Las inscripciones, hojas de vida, anexos o cualquier otro documento que se aporten de manera extemporánea serán rechazados, devueltos y no serán valorados, para ningún efecto.

Artículo 8°. *Lista de aspirantes que cumplen los requisitos.* Cerradas las inscripciones serán elaboradas las listas de aspirantes, previa verificación del cumplimiento de requisitos por parte de la institución de educación superior, pública o privada, designada para adelantar el proceso de conformación de las ternas.

La información suministrada en desarrollo de la etapa de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento y, una vez efectuada la inscripción, no podrá ser modificada.

Los aspirantes asumirán la responsabilidad de la veracidad de los datos consignados en el momento de la inscripción, así como de los documentos que acrediten el cumplimiento de requisitos.

Artículo 9°. *Publicación y observaciones.* Las listas de admitidos y no admitidos se publicarán en las páginas web del Consejo Superior de la

Judicatura y la Presidencia de la República para que los aspirantes o la ciudadanía, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la publicación, radique sus observaciones debidamente sustentadas.

Artículo 10. *Pruebas.* Las pruebas de conocimiento se dirigen a verificar la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante al cargo. La valoración de los factores indicados se realizará a través de pruebas objetivas de conocimiento, elaboradas por un establecimiento de educación superior, público o privado, debidamente acreditado y con enfoque en los ejes temáticos adecuados a las funciones del cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Los parámetros de ponderación estarán previamente establecidos en la convocatoria y la prueba es de carácter eliminatorio.

Artículo 11. *Criterios de selección.* Los criterios de selección resultarán de la ponderación de las pruebas de conocimientos, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la entrevista, la publicación de libros o artículos científicos en el ámbito disciplinario y la aptitud específica para el ejercicio del cargo.

Los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, tendrán el valor que se fije en la convocatoria.

El establecimiento de educación superior que adelante el proceso de conformación de ternas, integrará una lista de seis (6) elegibles por cada una, con las personas que hayan obtenido el mayor puntaje de la ponderación de los criterios de que trata el presente artículo.

Artículo 12. *Publicación de las listas.* Las listas de elegibles a que se refiere el artículo anterior y sus hojas de vida serán publicadas en las páginas web del Consejo Superior de la Judicatura y la Presidencia de la República, al día hábil siguiente de su elaboración.

Artículo 13. *Recurso de reposición.* Dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de las listas, los aspirantes podrán presentar recurso de reposición, el que será resuelto, dentro de los cinco días hábiles subsiguientes, por el establecimiento de educación superior que las hubiere realizado.

Artículo 14. *Entrevista.* Una vez integrada la lista de los seis (6) elegibles por cada terna, los funcionarios designados por el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República, realizarán entrevistas por separado y por el tiempo que señalen las reglas de la convocatoria.

Artículo 15. *La conformación de las ternas.* Decididos los recursos de reposición, el Consejo Superior de la Judicatura conformará cuatro (4) ternas y el Presidente de la República tres (3)

ternas de los aspirantes a ser elegidos Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Artículo 16. *Publicación de las ternas.* Las ternas serán publicadas en las páginas web del Consejo Superior de la Judicatura y la Presidencia de la República, al día hábil siguiente de su elaboración.

Artículo 17. *Recurso de reposición.* Dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de las ternas mencionadas en los artículos anteriores, los aspirantes podrán presentar recurso de reposición, el que será resuelto dentro de los cinco días hábiles subsiguientes por el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República o por los funcionarios que ellos designen.

Artículo 18. *Envío de las ternas al Congreso de la República.* Cumplido el trámite descrito, el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República remitirán al Congreso las ternas ya integradas para que la misma corporación, dentro del mes siguiente, de ellas elija a los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Artículo 19. *Elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.* De las ternas de elegibles conformadas mediante la convocatoria pública regulada en esta ley, cuatro (4) por el Consejo Superior de la Judicatura y tres (3) por el Presidente de la República, el Congreso, en sesión plenaria y por mayoría absoluta de los votos de sus miembros, elegirá a los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para períodos personales de ocho (8) años.

Artículo 20. *Reemplazo.* En caso de presentarse alguna de las causales de falta absoluta o desistimiento respecto de uno o varios de los seleccionados para conformar las ternas, el Consejo Superior de la Judicatura o el Presidente de la República completarán la lista con el candidato o los candidatos que ocupen el siguiente lugar en orden descendente.

Artículo 21. *Retiro del servicio.* El procedimiento previsto en esta ley se aplicará en los casos de retiro de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial antes del cumplimiento del respectivo período.

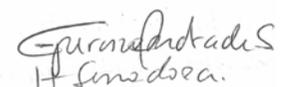
Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las leyes que le sean contrarias.

Atentamente,

  
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA  
Senador

  
GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador

  
Juan Carlos García  
H. Senador.

  
H. Senador.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los motivos que nos conducen a proponer esta ley son los siguientes:

### ANTECEDENTES

Como es de conocimiento de los señores Congresistas, de acuerdo con el artículo 254 original de la Constitución Política de 1991, el Consejo Superior de la Judicatura se dividía en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.
2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno para un período de ocho años. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

Con posterioridad, mediante el Acto Legislativo 02 del 1° de julio de 2015, el Congreso adoptó la reforma constitucional denominada “reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional”, cuyo artículo 19 reformó el 257 de la Constitución Política, creando una Comisión Nacional de Disciplina Judicial para ejercer la función jurisdiccional sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y los abogados en ejercicio, en lugar de la actual Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Según el precepto, la nueva corporación estará conformada por siete Magistrados elegidos por el Congreso en pleno, cuatro de ellos, de ternas enviadas por el “Consejo de Gobierno Judicial”, previa convocatoria adelantada por la “Gerencia de la Rama Judicial”, y los tres restantes, de ternas remitidas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada.

Pero la Corte Constitucional, por Sentencia C-285 de 2016, declaró inexecutable “las remisiones al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial contenidas en los artículos 8°, 11 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015”, y precisó “que en las disposiciones constitucionales a las que tales artículos aluden, la expresión “Consejo de Gobierno Judicial” se sustituye por “Consejo Superior de la Judicatura”, y se suprime la expresión “y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial”.

### NORMA CONSTITUCIONAL VIGENTE

En virtud del fallo de inexecutable, el artículo 257-A de la Constitución Política, quedó así:

“La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria

sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada, y tres de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos.

Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

Parágrafo Transitorio 1°. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad”.

### REGLAMENTACIÓN DE LA CONVOCATORIA PARA ELEGIR MAGISTRADOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

El 19 de julio de 2016, el Presidente de la República dictó el Decreto número 1189 de 2016 con el objeto de adicionar un nuevo título a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1081 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto*

*Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*, e incorporó al mismo decreto los artículos 2.2.4.1 a 2.2.4.8., reglamentarios de la convocatoria pública respecto de las ternas a cargo del Presidente de la República, para la elección de tres de los integrantes de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por parte del Congreso en pleno.

A su turno, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo número PSAA16-10548 del 27 de julio de 2016, *por medio del cual se reglamenta la convocatoria pública para integrar las ternas de candidatos a Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial*.

### **SENTENCIA DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD**

Previa demanda con la acción de nulidad que consagra el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado, por sentencia del 5 de diciembre de 2017, radicación número 2016-00484-00 (AI), declaró la nulidad, por razones de inconstitucionalidad, del Decreto número 1189 de 2016, expedido por el Presidente de la República.

En la misma providencia, el Consejo de Estado exhortó al Congreso de la República para que en el término de un (1) año siguiente a su notificación, reglamente la convocatoria pública que ordena el artículo 126 de la Constitución Política y, en especial, la prescrita en el artículo 257 A de la misma Carta.

En la citada sentencia, entre otros elementos de juicio, el Consejo de Estado expuso los siguientes:

(...)

“Al haberse dispuesto en el artículo 257 A la forma especial en que se designa a los magistrados del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, queda descartado que tal designación deba someterse a un concurso público. En esta medida, cualquier disposición relativa a esta modalidad de elección no puede ser tenida en cuenta para resolver el asunto que nos ocupa. El artículo 126 reformado por el Acto Legislativo 02 de 2015, contiene otras dos reglas que rezan así: i) salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, ii) que es esta ley la que debe fijar requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. A partir del contenido del artículo 257 A se desprende que las tres ternas a cargo del Presidente de la República, para la elección de magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial por parte del Congreso de la República, deben estar

precedidas de una convocatoria pública y reglada. Sin embargo, la disposición aunque especial porque regula un mecanismo propio de la elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no señaló a quién compete la expedición de tal convocatoria. Con respecto de la elección contemplada en el artículo 257 A el Constituyente contempló un mecanismo especial de elección pero no asignó expresamente a ninguna autoridad la competencia para expedir la convocatoria, es claro que la norma constitucional resulta incompleta. (...) Una lectura sistemática y armónica de tales disposiciones en conjunto con el artículo 150 de la Constitución Política, que fija la cláusula general de competencia en cabeza del Congreso de la República, regula el vacío que presenta el artículo 257 A, bajo el precepto a partir del cual el desarrollo de contenidos de la Constitución Política corresponde en primer término al Congreso de la República y excepcionalmente en una autoridad distinta, que determine expresamente el constituyente, pues como ya se ha dicho líneas atrás, no es posible a nuestro ordenamiento derivar competencias constitucionales implícitas. De acuerdo con todo lo anterior, en el caso que nos ocupa no es posible concluir otra cosa distinta que la convocatoria pública de que trata el artículo 257 A de la Constitución Política debe ser reglada por la ley, conforme a la regla general prevista en el artículo 126 *ibidem*. En consecuencia, al expedir el Decreto número 1189 de 2015 el Presidente de la República se abrogó (sic) una competencia exclusiva del legislador, motivo por el cual se accederá a las pretensiones de la demanda y se declarará la nulidad por inconstitucionalidad de dicho acto”.

### **EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Los argumentos explicados por el Consejo de Estado tornan inaplicable el Acuerdo número PSAA16-10548 del 27 de julio de 2016, emanado del Consejo Superior de la Judicatura respecto de la convocatoria pública para integrar las ternas de candidatos a Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, porque la regulación de esta convocatoria es competencia exclusiva del Congreso.

Luego, si el Decreto número 1189 de 2016 es inconstitucional, lo es también el mencionado acuerdo, por haberse arrogado el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República una competencia que corresponde al Congreso, en el marco del poder de configuración legislativa previsto en el artículo 150 de la Constitución Política. Precisamente su artículo 4° consagra la excepción de inconstitucionalidad, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, como lo es un acto administrativo.

## CONCLUSIÓN

En ese orden de ideas, la motivación y la parte resolutoria de la providencia no dejan ninguna duda. El Congreso debe regular por ley la convocatoria pública para que en pleno, el mismo elija a los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, de las ternas que le envíen el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República.

## NATURALEZA DE LA LEY

La Corte Constitucional ha señalado los criterios básicos que deben considerarse para determinar si una ley es ordinaria o estatutaria. En materia de derechos fundamentales hay reserva de ley estatutaria, cuando se trata de uno de ellos, cuando se lo regula o complementa y existe relación con los temas que describe el artículo 152 de la Constitución Política, porque se introducen reglas sobre derechos y deberes fundamentales de las personas y recursos para su protección.

En efecto, en la Sentencia C-748 de 2011, la Corte Constitucional hizo este pronunciamiento:

“Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; los estados de excepción, y la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República; materias estas que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1° y 2° de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado”.

Y en la Sentencia C-511 de 2013 expuso:

“Dos premisas guían la identificación del trámite legislativo que sujeta a una ley: (i) la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario; y (ii) el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, los criterios determinantes para establecer la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales son que: (i) efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales; (iii) la norma pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental;

(iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.

Es el caso de este proyecto de ley. A nuestro juicio, de la aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la materia de la ley que proponemos, se deriva su naturaleza de ley estatutaria y no de ley ordinaria, pues, en desarrollo de los artículos 126 y 257a de la Constitución Política, su objeto es fijar los requisitos y el procedimiento que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito, de quienes aspiren a ser elegidos Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para impartir justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, sobre la conducta de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la de los abogados en ejercicio.

La misión de ellos es de altísima importancia. Además de someterse a evaluación de hojas de vida, pruebas de conocimiento, entrevista y participación de la ciudadanía en cuanto a las observaciones que se puedan formular, aspiran a ser servidores públicos de la justicia. Según la Ley 270 de 1966 “...la justicia es un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla”.

## FINALIDAD Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La ley se dirige a regular la convocatoria pública, fijar los requisitos y procedimiento que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para la elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, tal como lo ordenan los artículos 126 y 257A de la Constitución Política.

Con el de la vigencia, el proyecto tiene 22 artículos y establece que, de ternas de elegibles conformadas mediante convocatoria pública, cuatro (4) por el Consejo Superior de la Judicatura y tres (3) por el Presidente de la República, el Congreso, en sesión plenaria y por mayoría absoluta de los votos de sus miembros, elegirá a los Magistrados de la Comisión Nacional de

Disciplina Judicial para períodos personales de ocho (8) años.

Los requisitos constitucionales y legales para ejercer el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial son los siguientes: Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado; no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni a exclusión de la profesión de abogado, la sanción más grave señalada en el Estatuto del Abogado, la Ley 1123 de 2007; haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

En cuanto a inhabilidades, se prevé que no podrá integrar las listas de elegibles, ni ser elegido Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, quien sea o en el año inmediatamente anterior haya sido Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, o elegido a un cargo de elección popular.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial personas que tengan con los candidatos parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o quienes estén ligados por matrimonio o unión permanente con ellos.

Las etapas de la convocatoria son las de toda convocatoria pública, ampliamente conocidas por los señores congresistas, con la precisión de que se trata de una convocatoria y no del concurso público de méritos que consagra el artículo 125 de la Constitución Política. En consecuencia, el Congreso queda autorizado para elegir a los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, de las ternas que, siguiendo el procedimiento previsto en esta ley, conformen el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República.

Las etapas de la convocatoria pública son las siguientes:

1. Convocatoria.
2. Inscripción.
3. Lista de aspirantes que cumplen los requisitos.

4. Publicación de la lista de admitidos y no admitidos.
5. Pruebas.
6. Criterios de selección.
7. Recursos.
8. Entrevista.
8. Conformación de las ternas.
9. Publicación de las ternas.
10. Recursos.

Se entiende por convocatoria pública el aviso público mediante el cual se invita a todos los ciudadanos interesados en participar en el procedimiento para conformar las ternas de aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial: al Consejo Superior de la Judicatura corresponde hacer cuatro (4) ternas y tres (3) al Presidente de la República, en un término no inferior a dos (2) meses previos al vencimiento del periodo personal del magistrado o los magistrados a reemplazar.

Durante el mes siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República iniciarán el proceso de convocatoria pública para integrar las ternas de elegibles a ocupar los primeros cargos de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para reemplazar a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

En el aviso el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República designarán la institución de educación superior, pública o privada, debidamente acreditada, que adelantará la convocatoria. El aviso deberá contener como mínimo la siguiente información:

1. Los factores que se evaluarán.
2. Los criterios de ponderación que aseguren a los aspirantes el acceso en igualdad de oportunidades.
3. La fecha de fijación, el lugar, la fecha y la hora de inscripción y el término para realizarla.
4. La fecha de publicación de la lista de admitidos y no admitidos.
5. La fecha, la hora y el lugar de realización de la prueba de conocimientos.
6. El trámite de los recursos procedentes.
7. La fecha de la publicación de las ternas.
8. Los demás aspectos que se estimen pertinentes para garantizar la eficacia del proceso de conformación de las ternas.

En la etapa de inscripción, serán registrados los interesados en participar en el procedimiento de conformación de ternas de aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que cumplan los requisitos

señalados en la Constitución Política y en la ley. Deben acompañar la hoja de vida del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, con los soportes y acreditaciones de estudios y experiencia y los demás anexos, en la forma, términos y condiciones previstos en la convocatoria.

La publicación de la convocatoria deberá efectuarse con anticipación no menor de diez (10) días calendario a la fecha de inicio de las inscripciones. Las inscripciones, hojas de vida, anexos o cualquier otro documento que se aporten de manera extemporánea serán rechazados, devueltos y no serán valorados, para ningún efecto.

Cerradas las inscripciones, serán elaboradas la lista de aspirantes, previa verificación del cumplimiento de requisitos por parte de la institución de educación superior, pública o privada, designada para adelantar el proceso de conformación de las ternas.

La información suministrada en desarrollo de la etapa de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento y, una vez efectuada la inscripción, no podrá ser modificada.

Los aspirantes asumirán la responsabilidad de la veracidad de los datos consignados en el momento de la inscripción, así como de los documentos que acrediten el cumplimiento de requisitos.

Las listas de admitidos y no admitidos se publicará en las páginas web del Consejo Superior de la Judicatura y la Presidencia de la República para que los interesados o la ciudadanía, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la publicación, haga sobre ellas observaciones debidamente sustentadas.

Las pruebas de conocimientos tienen por objeto verificar la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante al cargo. La valoración de los factores indicados se realizará a través de pruebas objetivas de conocimiento, elaboradas por un establecimiento de educación superior, público o privado, debidamente acreditado y con enfoque en los ejes temáticos adecuados a las funciones del cargo de Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Los parámetros de ponderación estarán previamente establecidos en la convocatoria y la prueba es de carácter eliminatorio.

Los criterios de selección resultarán de la ponderación de las pruebas de conocimientos, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la entrevista, la publicación de libros o artículos científicos en el ámbito disciplinario y la aptitud específica para el ejercicio del cargo.

Los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo tendrán el valor que se fije en la convocatoria.

El establecimiento de educación superior que adelante el proceso de conformación de ternas, integrará una lista de seis (6) elegibles por cada una, con las personas que hayan obtenido el mayor puntaje de la ponderación de los criterios de que trata el presente artículo.

Las listas de elegibles así elaboradas y la hojas de vida serán publicadas en las páginas web del Consejo Superior de la Judicatura y la Presidencia de la República, al día hábil siguiente de su elaboración.

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de las listas, los interesados podrán presentar recurso de reposición, el que será resuelto, dentro de los cinco días hábiles subsiguientes, por el establecimiento de educación superior que las hubiere realizado.

Una vez integrada la lista de los seis (6) elegibles por cada terna, los funcionarios designados por el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República realizarán entrevistas por separado y por el tiempo que señalen las reglas de la convocatoria.

Decididos los recursos de reposición, el Consejo Superior de la Judicatura conformará cuatro ternas (4) y el Presidente de la República tres (3) ternas de los aspirantes a ser elegidos Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

La lista de elegibles será publicada en las páginas web del Consejo Superior de la Judicatura y la Presidencia de la República, al día hábil siguiente de su elaboración.

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de la lista de elegibles, los interesados podrán presentar recurso de reposición, el que será resuelto dentro de los cinco días hábiles subsiguientes por el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República o por los funcionarios que ellos designen.

Cumplido el trámite descrito anteriormente, el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República remitirán al Congreso las ternas correspondientes para que la misma corporación, dentro del mes siguiente, de ellas elija a los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

De las ternas de elegibles conformadas mediante la convocatoria pública regulada en esta ley, cuatro (4) por el Consejo Superior de la Judicatura y tres (3) por el Presidente de la República, el Congreso, en sesión plenaria y por mayoría absoluta de los votos de sus miembros, elegirá a los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para períodos personales de ocho (8) años.

En caso de presentarse alguna de las causales de falta absoluta o desistimiento respecto de uno o varios de los seleccionados para conformar las ternas, el Consejo Superior de la Judicatura o el Presidente de la República completarán la lista

con el candidatos o los candidatos que ocupen el siguiente lugar en orden descendente.

El procedimiento previsto en esta ley se aplicará en los casos de retiro de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial antes del cumplimiento del respectivo período.

Atentamente,

*Eduardo Enriquez Maya*  
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Senador

*Germán Varón Cotrino*  
GERMÁN VARÓN COTRINO Senador

*Juan Carlos García G.*  
Juan Carlos García G. Senador.

*Esperanza Andrade Serrano*  
Esperanza Andrade Serrano

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 16 del mes Octubre del año 2019 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 224 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Carlos Eduardo Enriquez Maya, Juan Carlos García Gómez, Esperanza Andrade Serrano

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 224 de 2019 Senado, *por el cual se regula la*

*convocatoria pública para elegir Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Carlos Eduardo Enriquez Maya, Juan Carlos García Gómez, Esperanza Andrade Serrano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión **Primera** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2019 SENADO, PROYECTO DE LEY PENSIÓN DE ALTO RIESGO

*por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones respecto del proyecto de referencia.

**Criterios que deben tenerse en cuenta para acceder a la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo:** el Decreto-ley 2090 de 2003 contiene una regulación amplia de la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo.

Esta regulación del Decreto 2090 de 2003 contempla tres criterios para acceder a dicha pensión:

1. La disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo (artículo 1°).
2. La exposición a unos agentes determinados (artículo 2°).
3. La dedicación permanente al ejercicio de la actividad (artículo 3°).

El Proyecto de ley número 89 de 2019, en cambio, trata únicamente de uno de estos criterios: la exposición a unos agentes determinados, y olvida por completo los otros dos. De esta forma, el proyecto de ley, trastoca de forma grave el régimen de la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo.

Como lo ha dicho la OIT, aunque los trabajos de alto riesgo son aquellos que causan deterioro a la salud de los trabajadores, casi todos los países que han abordado esta problemática establecen reglas sobre la prueba de la realización de este tipo de trabajos y el periodo de tiempo en ellos. Más aún, ha señalado que para la categorización de un trabajo como de “alto riesgo” **hacen falta estudios científicos que establezcan una relación clara y probada entre el trabajo en un determinado sector y la esperanza de vida del trabajador**<sup>1</sup>.

En este contexto, resulta importante que la identificación de actividades de alto riesgo no se limite únicamente al concepto de “exposición”, como lo hace el proyecto de ley. Por el contrario, es recomendable atender a las disposiciones de la totalidad del Decreto 2090 de 2003, esto es, contemplar también los criterios señalados en el artículo 1° (disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador) y el artículo 3° (dedicación permanente a la actividad de alto riesgo).

El párrafo primero del artículo 15 del Decreto 758 de 1990 también contemplaba otros criterios adicionales al de la exposición a un determinado agente. De acuerdo con este párrafo, debía considerarse la habitualidad, los equipos utilizados y la **intensidad** de la exposición.

Estos criterios fueron considerados y avalados por la Corte Suprema de Justicia en varias sentencias, entre ellas, las del 26 de julio de 2017 (radicado 50666) y del 7 de febrero de 2018 (radicado 52774). De esta última sentencia es del caso transcribir el aparte siguiente:

“Con todo, de acuerdo con el **artículo 117 del Decreto 2150 de 1995** (derogado por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003), **los afiliados al Sistema General de Pensiones que se dediquen en forma permanente y por lo menos durante quinientas semanas, continuas o discontinuas, al ejercicio de las actividades de alto riesgo, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, siempre que reúnan los requisitos establecidos para ello, lo que significa que corresponde al trabajador demandante demostrar que la actividad desplegada es o fue de aquellas catalogadas como de alto riesgo, y que se**

**ejerció de manera permanente**, lo que tampoco es posible abordar por la vía jurídica por la cual se dirigió el ataque”. (Negrillas del original y subrayas fuera de texto).

También debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta norma, en lo que respecta con radiaciones ionizantes, establece que la exposición no sobrepasará los límites fijados por la Comisión Internacional de Protección Radiológica; y en lo que respecta con exposición a sustancias tóxicas, inflamables o contaminantes atmosféricos industriales, de acuerdo con la tabla establecida por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales, o con los valores límites permisibles fijados por el Ministerio de Salud.

Establecer como único criterio la exposición a un agente determinado, como lo pretende el proyecto de ley, no es garantizar un acceso oportuno a la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo, es extender dicha pensión de manera indiscriminada, de tal suerte que devenga en la regla, y no en la excepción.

Lo anterior pondría en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en pensiones.

Igualmente, desincentivaría la implementación de medidas de prevención y protección, toda vez que el empleador no vería necesario invertir en un sistema de seguridad y salud en el trabajo, si de todas formas tiene que pagar un mayor valor al sistema de pensiones.

Nuevamente de acuerdo con un estudio de la OIT, publicado en el año 2014 y titulado “jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre”, puede apreciarse que varios países, entre ellos, Polonia, Hungría y Bélgica, han abandonado progresivamente los sistemas de jubilación diferenciados para las actividades de alto riesgo, para enfocarse en programas de seguridad y salud en el trabajo. Este mismo documento de la OIT alude a las propuestas que la Comisión Europea lanzó en el “Libro Blanco sobre una Agenda para Pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”; propuestas que es del caso transcribir:

- “a) Los sistemas de jubilación anticipada por razón de trabajos penosos peligrosos o insalubres deben ser sustituidos por alternativas a esa jubilación anticipada mediante movilidad laboral.
- “b) Es necesario invertir en la prevención de enfermedades y la promoción de un envejecimiento saludable.
- “c) Mejora de la seguridad y salud laboral.

<sup>1</sup> Páramo Montero, Pablo. Organización Internacional del Trabajo - Jubilación Anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado. Ginebra, 2014.

- “d) Adaptación de los lugares de trabajo a los trabajadores mayores.
- “e) Establecimiento de mecanismos de flexibilidad laboral (trabajo a tiempo parcial y jubilación parcial).
- “f) Desarrollo de trabajos de segunda carrera profesional o trabajos de fin de carrera profesional.
- “g) Llevar a cabo políticas de ventajas fiscales que incentiven la permanencia en el trabajo.
- “h) Mayor atención al empleo de las mujeres (con menor tasa de empleo en determinadas edades)”. (Subrayas fuera de texto).

De igual forma, la OIT en el mencionado estudio señala que:

“una política de reconocimiento de regímenes especiales o diferenciados corre el riesgo de desembocar en una permanente e ilimitada ampliación o extensión de beneficios de jubilación a cada vez mayor número de profesiones con iguales o similares características” (Subrayas fuera de texto).

Así mismo, ha planteado, desde un enfoque preventivo como lo mencionamos anteriormente, que debiera garantizarse el derecho de todos los trabajadores a un trabajo seguro y saludable, **por lo que los sistemas de jubilación anticipada pudieran perpetuar malas condiciones de trabajo, contrarias al trabajo decente**. Igualmente, muestra las tendencias en el derecho comparado, observando que hay un buen número de Estados de la economía desarrollada que o bien no tienen este tipo de regímenes especiales o bien están en proceso de desmantelamiento.

El estudio mencionado concluye, por tanto, que las medidas de prevención deben ser prioritarias a cualquier otra solución que deba adoptarse para eliminar los riesgos o reducirlos al máximo.

En definitiva, el Proyecto de ley número 089 de 2019, no solo desconoce lo dispuesto ahora por el Decreto 2090 de 2003, y antes por el Decreto 758 de 1990 y la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, también las tendencias en el ámbito mundial, recogidas y destacadas por la OIT, que propugnan por las medidas de prevención y seguridad en vez de sistemas de jubilación diferenciados.

**Porque sí son importantes los valores límites permisibles tratándose de exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes:** el proyecto de ley, en varios apartes, prohíbe tener como referencia los valores límites permisibles para evaluar la exposición ocupacional tratándose de sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.

No es posible eliminar, sin más, los TLV, ya que estos son fijados con base en estudios técnicos y referentes internacionales.

Es importante definir frente a la exposición a cualquier agente de riesgo en el lugar de trabajo las siguientes consideraciones, entre otras: (1) la dosis de exposición; (2) el tiempo de exposición; (3) la susceptibilidad individual; (4) el uso de elementos de protección personal.

En relación a la dosis, existen referentes técnicos que han sido adoptados por el Gobierno nacional con el fin de definir niveles de riesgo y establecer acciones de prevención. Como fue dicho antes, desde la formulación de la Resolución 2400 en 1979, el Gobierno nacional definió como referente a los límites máximos permisibles – TLV (por sus siglas en Inglés Threshold Limit Values) que establece anualmente la American Conference of Governmental Industrial Hygienists Conferencia americana de higienistas ocupacionales gubernamentales, ACGIH. Estos TLV representan condiciones por debajo de las cuales se cree que todos los trabajadores pueden exponerse, repetidamente y día a día a la acción de tales concentraciones sin sufrir efectos adversos para la salud (TLVs® and BEIs® 2014). Es esperable que cualquier trabajador sometido a un riesgo específico que esté por debajo de los límites permisibles definidos, no sufrirá ningún efecto adverso sobre su salud. Y este es el fundamento de la seguridad y salud en el trabajo: eliminar o controlar integralmente los riesgos ocupacionales de tal suerte que se garantice que la exposición esté por debajo de este límite permisible.

A modo de ejemplo, con las sustancias comprobadamente cancerígenas, la Resolución 2346 de 2007 indica que el referente para estas sustancias será la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC). Dentro de la lista de sustancias comprobadamente cancerígenas de la IARC se encuentran sustancias como el asbesto, el benceno (presente en la gasolina), la contaminación atmosférica, la radiación solar, la radiación ultravioleta y la sílice cristalina; elementos comunes que están presentes en la vida cotidiana de muchos empleadores, empleados e incluso, desempleados. Si se toma, por ejemplo, la simple presencia de contaminación atmosférica en el lugar de trabajo, se corre el riesgo de entender que todos los trabajadores están sometidos a un alto riesgo, lo que a su vez desnaturalizaría la noción de *especial* que tiene la pensión por el *alto* riesgo que conlleva.

No considerar los TLV conduciría a los efectos ya mencionados arriba, esto es, desestimular las actividades de seguridad y salud en el trabajo, y poner en riesgo la sostenibilidad económica de las empresas y del mismo sistema pensional.

Frente a este panorama, debemos acotar lo que se menciona en la Enciclopedia de Seguridad y

Salud en el Trabajo de la OIT: “Coexistimos con sustancias naturales cancerígenas en nuestro medio ambiente. Para poder enfrentarnos a ellas, debemos calcular el riesgo asociado a la exposición a estas sustancias y utilizar la mejor tecnología disponible para reducir el riesgo a un nivel aceptable”<sup>2</sup>.

#### Otros aspectos del proyecto de ley

**Prohibición tercerización:** el párrafo segundo del artículo sexto prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.

La ANDI considera que no hay razón jurídica o de conveniencia alguna para establecer esta prohibición.

En primer lugar, es preciso anotar que lo relativo a la intermediación ilegal y a la tercerización, el Ministerio del Trabajo, por medio de la Resolución 2021 de 2018, ya sentó unas bases claras. Esta Resolución dice:

“Que el fenómeno de la tercerización es una realidad en las sociedades contemporáneas y hace parte fundamental del giro normal de los negocios. La tercerización o subcontratación es dinamizadora de la economía de un país y de la potencialización de sus industrias, y claramente es una herramienta de formalización laboral dado que se constituye en una fuente de empleo que disminuye la informalidad y sus efectos.

“... ”

“Que, en todo caso, es importante precisar que la tercerización y la intermediación laboral son figuras totalmente diferenciadas, pero en la ejecución de ambas, siempre se debe garantizar los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes de los trabajadores.

“Que tercerizar o subcontratar en el marco estricto de lo pretendido por dicha figura no es ilegal, ni prohibido por nuestra legislación, pero lo que si se encuentra prohibido es la intermediación laboral ilegal”.

En segundo lugar, la norma no guarda conexión con el título y objeto del proyecto de ley.

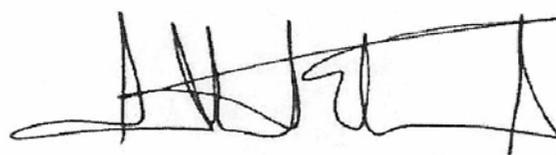
**Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento a Empresas tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen:** el artículo séptimo del proyecto de ley contempla la creación de este sistema.

En opinión de la ANDI, esto es innecesario, porque Colombia ya cuenta con entidades suficientes y adecuadas encargadas de la verificación del cumplimiento de seguridad y

salud en el trabajo (Ministerio del Trabajo y ARL), de la evaluación de las medidas de prevención y protección de los trabajadores (Consejo Nacional de Riesgos Laborales), e, incluso, de la realización de los aportes al sistema de seguridad social integral (UGPP y administradoras del sistema).

**En conclusión,** la ANDI, de manera respetuosa, solicita el archivo del proyecto de ley.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Octubre de 2019

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a los dieciséis (16) días del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019)  
En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes: consideraciones.

**Concepto:** Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

**Refrendado por:** doctor, Alberto Echavarría Saldarriaga, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos.

**Al proyecto de ley:** número 89 de 2019 Senado.

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** ocho (8) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** miércoles dieciséis (16) de octubre de 2019.

**Hora:** 4:51 p. 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

<sup>2</sup> <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomol19.pdf>

**CONCEPTO JURÍDICO DEL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO (FINAGRO) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2018 CÁMARA, 172 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.*

Bogotá, D. C.

Doctor

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Presidente

Comisión Quinta Permanente Senado

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

**Referencia:** Respuesta a su escrito CQU-CS-2357-2019, solicitud de Concepto Proyecto de ley número 037 de 2018 de la Cámara, 172 de 2019 del Senado.

Radicación Finagro: 2019012298

Honorable Senador Mejía,

Damos respuesta a su comunicación radicada con el número de la referencia, mediante la cual solicita concepto al Proyecto de ley número 037 de 2018 de la Cámara, 172 de 2019 del Senado, *por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.*

En primer lugar, destacamos la importancia de esta iniciativa como quiera que la gestión de riesgos agropecuarios constituye un aspecto fundamental para promover la profundización del financiamiento y el desarrollo del sector agropecuario y rural en Colombia. En este contexto, el proyecto de ley permite dar una visión de largo plazo al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA), en la medida que posibilita el surgimiento de nuevos productos de aseguramiento como los seguros paramétricos, seguros de ingresos y seguros inclusivos, así como la ampliación de coberturas del sector agropecuario al contar con una fuente de financiación estable para estos propósitos. Así mismo, la institucionalización del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios constituye un instrumento que fortalecerá la actividad de las entidades del Estado y dinamizará el mercado.

Por otra parte, de manera respetuosa, a continuación se presenta para su consideración y demás Senadores Ponentes, algunos comentarios sobre el articulado:

- **Artículo 1°. *Del establecimiento del seguro agropecuario.*** Constituye una evolución en la normatividad, al reconocer el apoyo a seguros no tradicionales como los de tipo paramétrico y catastrófico, así como

los seguros de ingresos. Adicionalmente, propone generar una protección a través del seguro que no se limita al cultivo, sino que se extiende a la infraestructura y a los productores, lo que permite dar una visión ampliada del sector, viéndolo desde el concepto de la ruralidad. Adicionalmente, con los seguros inclusivos se permitirá amparar a productores muy pequeños de la base de la pirámide.

Se recomienda hacer un ajuste en el texto del Parágrafo 2°, en el sentido de cambiar la frase “y su protección en caso de accidentes personales (...)” por la expresión “y su protección en caso de accidentes e incapacidad (...)” con el fin de hacer más comprensiva la terminología.

- **Artículo 2°. *Cobertura del seguro agropecuario.*** Al ampliar las coberturas aceptadas para los incentivos al seguro agropecuario, permite promover la gestión integral de los riesgos del sector, atendiendo las necesidades de los diferentes subsectores de la producción agropecuaria, en particular, los sectores pecuarios y agroindustriales, cuyo riesgo más importante no necesariamente se asocia a los eventos climáticos.
- **Artículo 3°. *Del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.*** Armoniza y unifica las diferentes leyes que han modificado el objeto del Fondo, facilitando el entendimiento del alcance y el objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA).
- **Artículo 4°. *Recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.*** Teniendo en cuenta que el seguro ha tenido recursos escasos, esta disposición establece una fuente de ingresos estable y permanente para el FNRA, incluyendo las fuentes de recursos provenientes de cooperación, créditos, donaciones, entre otros.
- **Artículo 5°. *Estaciones meteorológicas.*** Una de las necesidades patentes para una mejor oferta de seguros agropecuarios es la información agrometeorológica. Se establece un compromiso importante de parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para consolidar, mantener y actualizar la infraestructura requerida para que esta información sea producida y disponible para el sector agropecuario.
- **Artículo 6°. *Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios.*** A través de la conformación del SIGRA se articula e interopera la información del sector que actualmente se encuentra dispersa en la institucionalidad. Con este

sistema de información será más fácil diseñar productos de aseguramiento a la medida de las necesidades del productor.

- **Artículo 7°. Socialización.** Resalta la importancia de promover el conocimiento de los diferentes instrumentos, aportando a la generación de una cultura de gestión de riesgos dentro de los productores, a través de jornadas de socialización.

Agradecemos el espacio que nos han brindado para comentar sobre esta importante iniciativa legislativa.

Cordial saludo,

Cordial saludo,  
  
**DAIRO ESTRADA**  
 Presidente

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2019 SENADO**

*por la cual se adiciona al Régimen de Pensión especial de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, a los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte y se dictan otras disposiciones.*

DE-519-19 Bogotá,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D.C.

**Referencia:** Observaciones primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2019 Senado, *por la cual se adiciona al Régimen de Pensión especial de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, a los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario:

Los Secretarios de Tránsito del país representados por el Comité de Representación del Capítulo Técnico de Autoridades de Tránsito, Transporte y Movilidad de la Federación Colombiana de Municipios, los alcaldes y alcaldesas del país representados en la Federación Colombiana de Municipios, evalúan inconveniente el Proyecto de Ley presentado, por cuanto implica reducción de los porcentajes destinados a planes de tránsito, educación y seguridad vial.

La propuesta busca calificar como de alto riesgo las actividades de los agentes de tránsito y transporte de los organismos de tránsito de las entidades territoriales, y propone establecer para ellos, el derecho a la pensión especial de vejez por exposición al alto riesgo, siempre y cuando reúnan algunos requisitos. Propone establecer como monto de la cotización especial el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales, los cuales serán cubiertos con el descuento del cuatro (4%) del valor total mensual recaudado por los comparendos de tránsito y transporte elaborados por los cuerpos de Agentes de tránsito y transporte de cada jurisdicción.

El Proyecto de ley propone que los servidores públicos que pertenezcan a los Grupos de Control Vial tendrán el derecho de retroactividad por el tiempo laborado en esta profesión antes de la entrada en vigencia de la ley. Para cumplir con su objetivo propone afectar los dineros de multas y sanciones por infracciones de tránsito de la siguiente manera:

*El organismo de tránsito, ente público o privado o entidad territorial, a partir de la expedición de la presente ley deberá aportar del total de los dineros recaudados por comparendos elaborados por infracciones de tránsito y transporte en su jurisdicción, el 7% durante el primer año, y el 5% en los 9 años siguientes con destino al pago de los diez (10) puntos adicionales para la pensión por alto riesgo y su retroactivo. A partir del año 11, únicamente se aplicará el descuento del cuatro (4%) al que se refiere el artículo 4° de la presente ley.*

Así las cosas, el proyecto de ley, modifica los artículos 159 y 160 de la Ley 769 de 2002, incluyendo un porcentaje de los recursos de multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, a favor del propósito de cambio de régimen pensional de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte o grupo de control vial de los organismos de tránsito de los entes territoriales, afectando la destinación de los recursos que en la actualidad tiene una consagración especial.

El párrafo 2° del artículo 159 establece la manera como se debe entender la propiedad de las multas de tránsito, regla que debe avizorarse de manera congruente con el artículo 160 de la misma Ley 769 de 2002, que establece la destinación de las mismas. Indican los apartes normativos:

**Artículo 159. Cumplimiento.** “Artículo modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente”:

(...)

*Parágrafo 2°. Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que*

sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, se distribuirá en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro cincuenta por ciento (50%) para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional.

(...)"

**Artículo 160. Destinación.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

Los organismos de tránsito y la Policía Nacional han destinado dichos recursos al fin propuesto en la ley y han demostrado que en muchas ocasiones son insuficientes debido a la alta tasa de infractores que evade el pago de las multas y sanciones por infracciones de tránsito, de manera que disminuir dicho porcentaje es contraproducente para la educación y seguridad vial. Adicionalmente dicho porcentaje ya fue reducido a favor de los Centros Integrales de Atención, por lo que otra reducción sería perjudicial para el cumplimiento de los fines propuestos en la ley.

En Colombia, el impacto de los accidentes de tránsito y sus consecuencias originó que el Gobierno nacional formulara políticas públicas encaminadas a la prevención y reducción de dichos eventos, que afectan la salud pública, la seguridad de los ciudadanos y la movilidad del país.

En el Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV) 2011-2021 el Gobierno nacional definió como una prioridad y como una política de Estado la Seguridad Vial, fomentando la realización de acciones a nivel regional, departamental y municipal, encaminadas a reducir el número de víctimas fatales y no fatales de accidentes de tránsito.

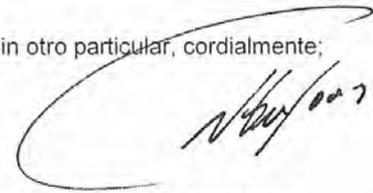
De manera que reducir los recursos de las multas y sanciones de tránsito, acarrea consecuencias que lesionan la política pública de tránsito y seguridad vial. Dicha afectación es de gran magnitud y no puede ser desconocida pues los efectos de destinar un porcentaje para el tema pensional propuesto, va en contra del logro de los fines propuestos para tan importante propósito nacional.

Así las cosas, consideramos que el proyecto de ley debe ser replanteado buscando otra fuente de financiación, pues de la manera en que se encuentra propuesto, es contraproducente para los municipios colombianos y principalmente para los fines de la política pública en materia de tránsito y seguridad vial.

Agradecemos, respetado Secretario, el buen recibo a nuestras consideraciones y esperamos sean acogidas para el desarrollo de tan importante iniciativa.

Sin otro particular cordialmente;

Sin otro particular, cordialmente;



GILBERTO TORO GIRALDO  
Director Ejecutivo

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a los dieciséis (16) días del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019) En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes: consideraciones.

**Concepto:** Federación Colombiana de Municipios

**Refrendado por:** doctor, Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo.

**Al proyecto de ley:** número 202 de 2019 Senado.

**Título del proyecto:** *por la cual se adiciona al régimen de pensión especial de vejez por exposición a alto riesgo, a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** cuatro (4) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** martes diez (10) de octubre de 2019.

**Hora:** 10:17 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

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN  
COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES  
(ASOCAPITALES) AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 57 DE 2018 SENADO**

*por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., 2 de septiembre de 2019

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Comentarios de Asocapitales al Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, *por el cual se establece: el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario,

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) se permite conceptualizar sobre la conveniencia y constitucionalidad del articulado del Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, *por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

El mencionado proyecto tiene como finalidad garantizar de forma gratuita a los hogares de estratos socioeconómicos 1 y 2, de uso residencial, hasta 12 metros cúbicos de agua potable. Lo anterior, permitirá que personas de escasos recursos lleven una vida en condiciones dignas, conforme a lo establecido en la Constitución Política. Adicionalmente, la iniciativa legislativa pretende establecer el agua como un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad del Estado.

En primer lugar, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho al agua es fundamental. Particularmente, la Sentencia T-616 de 2010<sup>1</sup> dispuso que el agua constituye un derecho fundamental cuando está destinada para el consumo humano. En este sentido, se destaca que según los artículos 152 de la Constitución Política y 207 de la Ley 5ª de 1992, la regulación de derechos fundamentales debe realizarse a través de leyes estatutarias. Al respecto, el Alto Tribunal Constitucional ha establecido los criterios básicos que debe atender una norma para ser objeto de reserva de ley estatutaria, a saber:

- (i) *El asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos*

*fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental<sup>2</sup>.*

Por consiguiente, el proyecto de ley bajo estudio cumple con los requisitos para ser objeto de reserva de ley estatutaria. Lo anterior, dado que (i) trata un derecho fundamental, reconocido como tal por la Corte Constitucional; (ii) el articulado pretende regular el derecho al agua para garantizar un mínimo vital a un grupo poblacional específico, a tal punto que propone un subsidio que permite la materialización del mismo; (iii) define conceptualmente el derecho fundamental y los elementos que permitirían garantizar el mínimo vital; y (iv) pretende regular integralmente el derecho al agua, específicamente, en relación con el mínimo vital que deberá garantizar el Estado. En este orden de ideas, el proyecto de ley debería tramitarse como una ley estatutaria y atender cada uno de los requisitos dispuestos en el artículo 153 de la Constitución Política y 208 de la Ley 5ª de 1992 para su trámite legislativo.

Por otro lado, el artículo 4º de la iniciativa legislativa asigna a las entidades territoriales la competencia de velar por el suministro del mínimo vital de agua potable. Frente a lo anterior, resulta pertinente indicar que de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política y con el numeral 5 del artículo 206 de la Ley 5ª de 1992, la asignación de competencias a las entidades territoriales debe hacerse a través de leyes orgánicas. Por lo anterior, se sugiere que el mencionado artículo sea votado y anunciado como orgánico, tal y como lo exige la reserva de ley orgánica.

El artículo 3º de la iniciativa, que modifica el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, establece una salvedad en la restricción máxima de subsidios cuando se trata del mínimo vital de agua, para que los 12 metros cúbicos sean subsidiados en un 100% para los estratos 1 y 2. Es decir, el subsidio de 12 metros cúbicos materializaría la competencia de las entidades territoriales de suministrar el mínimo vital de agua. Al respecto, se destaca que la asignación de esta nueva competencia implica costos fiscales adicionales para las entidades territoriales, que podrían ocasionarles un desequilibrio y desbalance en su Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así mismo, resulta preocupante que el articulado del proyecto de ley **no asigne de manera expresa nuevos recursos fiscales** que permitan a las entidades territoriales financiar esta competencia. La exposición de motivos del proyecto de ley dispone que:

*Lo que pretende la iniciativa es habilitar la utilización de los recursos de los fondos de*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-616 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-687 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

*solidaridad y redistribución de ingresos, dándole un tratamiento de un subsidio excepcional y temporal al mínimo vital de agua, modificando la Ley 142 en su artículo 99, levantando las restricciones que hoy existen del máximo de subsidios a otorgar, cuando se trate precisamente del mínimo vital y definiendo un tope máximo<sup>3</sup>.*

No obstante, la iniciativa legislativa no tiene en cuenta que actualmente los recursos de dichos fondos se utilizan para financiar los subsidios señalados en el artículo 99 de la Ley 142 de 1994. En otras palabras, la inclusión del nuevo subsidio para financiar el mínimo vital de agua potable produce una presión sobre los recursos de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, lo que podría generar una desfinanciación para las entidades territoriales en materia de subsidios. Por lo anterior, teniendo en cuenta la importancia que reviste la garantía del mínimo vital de agua para los sectores más vulnerables de la sociedad y el compromiso en la materia que tienen las ciudades capitales, respetuosamente se sugiere que se incluya una nueva fuente de financiación para cubrir la competencia que le asigna el proyecto de ley a las entidades territoriales.

Finalmente, queremos manifestarle que para Asocapitales es de suma importancia participar en los debates y procesos legislativos en los cuales los intereses de nuestros asociados, las ciudades capitales y sus habitantes, estén involucrados. Por tal razón quisiéramos agradecerle la oportunidad para compartir nuestras apreciaciones sobre este importante proyecto de ley. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja en este proceso.

  
**LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA**  
 Directora Ejecutiva

<sup>3</sup> Colombia. Congreso de la República. (2018). Proyecto de ley por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República. Gaceta 239 de 2019.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1030 - Jueves, 17 de octubre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY

Págs.

Proyecto de ley 218 de 2019 Senado, por medio de la cual se reconoce e identifica el bastón blanco para la movilidad de personas con discapacidad visual. ...	1
Proyecto de ley 219 de 2019 Senado, por medio de la cual elimina el cobro de interés de mora a todos los pagos realizados a través de establecimientos bancarios, en horario extendido y en días no hábiles. ....	4
Proyecto de ley 220 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios.....	5
Proyecto de ley 221 de 2019 Senado, por el cual se aumentan las penas privativas de la libertad para quienes abandonen a menores de edad, teniendo el deber legal de velar por ellos.....	9
Proyecto de ley 222 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece la cátedra obligatoria de educación económica y financiera en Colombia. ....	12
Proyecto de ley 223 de 2019 Senado, por el cual se modifican disposiciones del Decreto número 1791 de 2000. ....	17
Proyecto de ley 224 de 2019 Senado, por la cual se regula la Convocatoria Pública para elegir Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.....	20
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi) al Proyecto de ley 89 de 2019 Senado, Proyecto de ley pensión de alto riesgo, por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.....	28
Concepto jurídico del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) al Proyecto de ley 037 de 2018 Cámara, 172 de 2019 Senado, por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro. ....	32
Concepto jurídico de la Federación Colombiana de Municipios a la ponencia para primer debate al Proyecto de ley 202 de 2019 Senado, por la cual se adiciona al Régimen de Pensión especial de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, a los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte y se dictan otras disposiciones. ....	33
Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) al Proyecto de ley 57 de 2018 Senado, por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.....	35