



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1056

Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 277 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley consiste en dignificar financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Públicas a través de la modificación del artículo 206 del Estatuto Tributario.

Artículo 2°. *Límite de renta exenta a los ingresos por el ejercicio de la profesión docente en Instituciones de Educación Superior Públicas.* Adiciónese el numeral 9 y el párrafo 4° al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario.

Parágrafo 4°. Las rentas exentas establecidas en el numeral 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el artículo 336 de este Estatuto Tributario.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el numeral 7 del artículo 206 del estatuto tributario.

De honorable representante,

  
MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Antecedentes y justificación

Mediante la Ley 75 de 1986 se dictaron normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Capítulo V de la citada ley se ocupó de regular las rentas exentas y deducciones y en el numeral 7 del artículo 35 reconoció como pagos o abonos en cuenta provenientes de una relación laboral o legal y reglamentaria exentos del impuesto de renta y complementaria, los siguientes:

“Los gastos de representación que perciban en razón a la naturaleza de las funciones que desempeñan (...) los rectores y profesores de universidades oficiales.

(...) En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario”.

En uso de las facultades otorgadas por los artículos 90, numeral 5, de la Ley 75 de 1986 y el artículo 41 de la Ley 43 de 1987, el Presidente de la República dicta el Decreto 624 de 1989 mediante el cual expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, que incluye la disposición previamente transcrita bajo el numeral 7 del artículo 206 denominado “rentas de trabajo exentas”.

Desde su vigencia, esto es hace más de 30 años, la citada norma ha fijado un beneficio fiscal a favor de quienes desempeñan funciones de rectores y profesores de universidades oficiales, bajo condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente, aspecto reconocido por la Corte Constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de la norma.

El numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, ha sido objeto de examen de constitucionalidad por la honorable Corte Constitucional, centrándose el estudio de la norma frente a los rectores y profesores de universidad oficiales, en la Sentencia C-461 de 2004. La providencia que resolvió el citado juicio de constitucionalidad, declaró exequible el citado beneficio fiscal para lo cual consideró entre otros aspectos que:

“La institucionalización de los gastos de representación que consagra la norma bajo análisis a favor de profesores y rectores de universidades oficiales encuentra una justificación que está acorde con los mandatos superiores, pues consiste básicamente en una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad que desarrollan dichos servidores, como reconocimiento a su misión de formadores de futuros profesionales e investigadores, a las calidades que exigen esos cargos, y al status que ocupan en la sociedad quienes los desempeñan. La medida no solo persigue una finalidad válida a la luz del Ordenamiento Superior, sino que además resulta adecuada para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales, y reconocer el valioso aporte al progreso y a la identidad nacionales”.

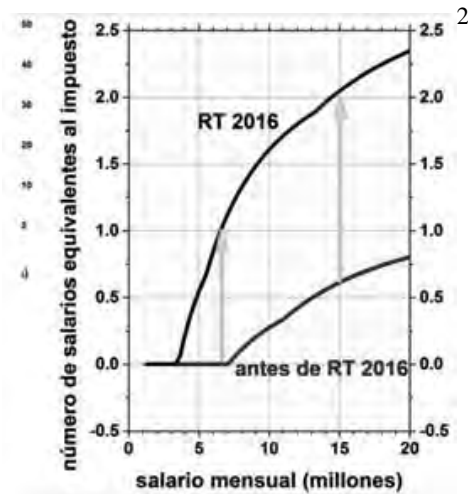
Aunado a lo expuesto, la Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales en sendos conceptos que hacen parte de la doctrina tributaria, ha reconocido el citado beneficio fiscal indicando que los gastos de representación a que hace referencia la norma, se calculan sobre ingresos constitutivos de salarios de los rectores y profesores universitarios.<sup>1</sup>

Ahora bien, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, cuyos efectos se materializan en la vigencia fiscal 2018 por la aplicación de las nuevas reglas para tributar durante la vigencia gravable 2017, el beneficio fiscal a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales se ha visto afectado, menguado o reducido, por el límite que incorpora el artículo 336 frente a las rentas exentas y deducciones para establecer la renta líquida cedular de las rentas de trabajo.

Esta circunstancia contrario al propósito del legislador al momento de fijar como renta exenta del impuesto de renta y complementarios un porcentaje equivalente al 50% de los ingresos constitutivos de salario de los rectores y profesores universitarios, denominados para el efecto tributario o fiscal como gastos de representación, desconoce el citado beneficio fiscal y las condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente que datan de hace más de 30 años.

Como sustento de nuestra afirmación, a continuación, presentamos el impacto que ha tenido la reforma tributaria, tomando como población afectada algunos docentes universitarios,

cuyo régimen salarial y prestacional por expresa disposición legal se encuentra regulada por el Decreto 1279 de 2012:



La anterior imagen muestra cómo la limitación del beneficio fiscal incluida en el artículo 336 del Estatuto Tributario, representa un alza del 800% en el pago de impuesto sobre la renta de profesores universitarios en relación con el año inmediatamente anterior.

En consecuencia, es claro que el beneficio fiscal instituido a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales previsto en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto tributario, hoy resulta inaplicable y pese a que el mismo no pierde vigencia, es decir, no ha sido derogado, no cumple o satisface el mandato contenido en el artículo 71 de la Carta Política que dispone: “el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades” y el literal f) artículo 31 de la Ley 30 de 1992 que sobre el particular señala: “De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a: (...) f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes”.

Así las cosas, la imposibilidad de aplicar el beneficio fiscal, no solo afecta a quienes en la actualidad se están formando como futuros profesionales e investigadores del país, sino que desincentiva la vinculación de futuros formadores con las calidades que ello demanda y desconoce el status como sujetos dentro de la sociedad.

Por último, es imperativo mencionar que el presente proyecto de ley lo elaboró la comunidad de docentes de las Instituciones de Educación Superior Públicas (Profesores de la Universidad Industrial de Santander y la Asociación de Profesores de la

<sup>1</sup> Ver conceptos 026804 de 2007, 57623 de 2013 y 54191 de 2014.

<sup>2</sup> Información base Profesores Universidad Industrial de Santander y otras IES públicas.

Universidad de Antioquia), por lo cual el contenido intelectual y material de este documento se debe reconocer a este grupo, quien amablemente y en búsqueda de satisfacer una de las múltiples carencias que presenta el sector educativo en nuestro país, amablemente presentaron la iniciativa, la cual después de revisar y adecuar someto a discusión siendo consciente de los problemas gravísimos que se están presentando sobre este tema hoy en día.

## 2. Objetivos y justificación del proyecto de ley

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

### 2.1. Objetivos

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Dignificar la profesión docente de Instituciones de Educación Superior Públicas por medio de un reconocimiento financiero a través de la efectiva aplicación de la renta exenta para docentes de universidades públicas del artículo 206 del Estatuto Tributario.

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

- Exaltar la profesión docente de las Instituciones de Educación Superior Públicas.
- Proteger la profesión docente de los cambios económicos, fiscales y laborales que se presentan en contra de los docentes de las Instituciones de Educación Superior Públicas.
- Incentivar la labor docente en Instituciones de Educación Superior Públicas.
- Reconocer la vital importancia de los docentes de las Instituciones de Educación Superior Públicas.
- Reducir las grandes brechas de desigualdad respecto de la profesión docente de las Instituciones de Educación Superior Públicas con otras profesiones.

### 3. Descripción del proyecto

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto el cual es: “dignificar financieramente la profesión docente en las Instituciones de Educación Superior Públicas, a través de la modificación del artículo 206 del Estatuto Tributario”.

En el segundo artículo se plasma la modificación normativa, que adiciona un numeral 9 y párrafo 4 al artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual indica que para efectos del límite porcentual del 40% establecido en el artículo 336, no aplicará para efectos de la renta exenta establecida en el artículo 206 en comento, toda vez que la imposición de este límite para los efectos pertinentes, realiza que el beneficio tributario establecido a favor de los

docentes y rectores de universidades públicas quede sin un uso efectivo y por lo tanto, se vean afectados económicamente de manera grave.

Por último, se establece la vigencia de la ley, la cual es a partir de su promulgación y se deroga el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, tal como establecía la Ley 1943 de 2018, declarada inexecutable por medio de la Sentencia C-481 de 2019.

## 4. Fundamento jurídico

En lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado dentro de los conceptos de Justicia y Equidad, y por otro lado el artículo 363 donde se consagran los principios del sistema tributario, y se menciona de nuevo la Equidad, tal como se pretenden realizar con el presente proyecto de ley.

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

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

“**Artículo 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

Cabe recordar que la Equidad Tributario se define como un trato igual entre iguales (equidad horizontal) y un trato desigual entre desiguales (equidad vertical), en este sentido, considerando que el sector educativo tiene hoy en día varios problemas de financiamiento, y falta de estímulos a nivel del ejercicio de la profesión docente, la efectiva aplicación del artículo 206, puede ser un mecanismo idóneo para fomentar esta labor y a su vez, impulsar y dignificar la misma.

Frente al régimen legal aplicable a los docentes de las Universidades, la Ley 30 de 1992 señala en su artículo 72 que los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en la ley, tienen la calidad de empleados públicos y no son de libre nombramiento y remoción.

Así las cosas, todos los docentes de la planta de personal de la Universidad son *empleados públicos de régimen especial*. Esa especialidad surge de la existencia de un régimen de carrera docente, con periodo de prueba inicial especial (generalmente un año), evaluación periódica, régimen prestacional legal y salarial flexible y móvil en proporción directa a la escolaridad y a la producción intelectual, entre otros factores dispuestos en el Decreto 1279 de 2002.

La Constitución Política de 1991 incorpora el principio de reserva legal en materia salarial de los

empleados públicos al Congreso de la República, que fija los objetivos y los criterios generales sobre los cuales se debe sujetarse el Gobierno en materia salarial y prestacional.

En virtud de esta facultad constitucional, el Congreso de la República expide la Ley 4ª de 1992 (ley marco en materia salarial de los servidores públicos del Estado), y en ella establece que sería el Gobierno nacional el encargado de señalar para los servidores públicos el “límite” máximo salarial de estos servidores, norma ajustada a los principios de eficacia, economía y eficiencia que rigen el gasto público.

En ejercicio de sus competencias, el Gobierno nacional ha expedido diferentes decretos por medio de los cuales ha fijado el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, aplicables a los servidores de la Universidad por expreso mandato de la Ley 30 de 1992 (Estatuto de la Educación Superior), que en su artículo 77 señala:

“El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4ª de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan o complementan”.

Por lo anterior, no es de competencia interna de los entes universitarios determinar el régimen salarial y prestacional de sus servidores, y queda proscrita en forma absoluta la posibilidad de que cualquier autoridad asuma esta competencia, que es restrictiva a la ley y a los decretos reglamentarios.

Mediante el Decreto 1279 de 2002 se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales, disposición aplicable a:

“Las universidades estatales u oficiales a quienes se vinculen por concurso como empleados públicos docentes, o reingresen a la carrera docente, a partir de la vigencia de este decreto. Igualmente, están cobijados por el presente decreto los docentes que antes de la vigencia del Decreto 2912 de 2001 se regían por el régimen establecido en el Decreto 1444 de 1992 y los profesores que estando sometidos con anterioridad al 8 de enero de 2002 a un régimen salarial y prestacional diferente al del Decreto 1444 de 1992, se acojan al presente decreto”<sup>3</sup>.

En materia tributaria, el artículo 206 del Estatuto Tributario, expedido mediante el Decreto 624 de 1989, señala que serán renta exenta del impuesto de renta y complementarios los gastos de representación que perciban -entre otros- los rectores y los profesores de universidades oficiales por concepto de gastos de representación, estimados aquellos en cuantía igual a 50% de su salario.

Conforme se ha indicado, por disposición expresa del estatuto tributario, los gastos de representación que perciban los rectores y los profesores de universidades oficiales, en cuantía equivalente a 50% de su salario, fue catalogado como renta exenta del impuesto de renta y complementarios, lo que la honorable Corte Constitucional, al

estudiar la constitucionalidad del citado beneficio fiscal mediante Sentencia C-461 de 2004 declaró exequible.

En tal medida, el beneficio fiscal además de encontrarse justificado por ser una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad de los rectores y los profesores universitarios, se constituye en un medio para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente y para el reconocimiento de sus aportes al progreso.

En las consideraciones que motivan la decisión que adopta la Corte en el citado juicio de constitucionalidad, se aclara la viabilidad de fijar beneficios fiscales por razones promocionales o de fomento a determinada actividad.

Bajo la consideración transcrita, al momento de estudiarse a fondo el cargo de violación de la norma acusada, es decir, aquella que establece el beneficio fiscal a favor de los profesores y los rectores de universidades oficiales, señala la Corte en la sentencia mencionada previamente que:

“El inciso final del numeral 7 del artículo 206 del ET, declara exento del impuesto de renta un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario que reciben rectores y profesores de universidades oficiales, el cual corresponde a gastos de representación.

Según la doctrina de la Corte, el legislador tiene competencia para instituir exenciones sobre sumas de dinero que perciben los trabajadores como gastos de representación, siempre y cuando dicho beneficio tenga una justificación, y la misma se encuentre acorde con los mandatos superiores. Por tanto, en el asunto bajo revisión debe indagarse si el beneficio fiscal que se examina, decretado en favor de profesores y rectores de universidades oficiales, se encuentra justificado a la luz de los dictados del Ordenamiento Superior”.

Para tal fin, debe tenerse presente que distintos preceptos de la Constitución reconocen la importancia de la educación superior, así como el valor que reviste la actividad que desarrollan los profesores y directivos de los establecimientos universitarios.

(...)

En consonancia con estos preceptos superiores, la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio de la educación superior, dispone que la educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado (artículo 2º). Adicionalmente establece que el Estado, de conformidad con la Constitución Política, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior (artículo 3º).

(...)

La Corte ha expresado también, que cuando el legislador crea un beneficio tributario para el componente de la retribución identificado como gastos de representación, igualmente está atendiendo

<sup>3</sup> Decreto 1279 de 2012 - artículo 1º Campo de Aplicación.

a una razón de índole objetivo que no vulnera el principio de igualdad ni la equidad en relación con los demás servidores públicos, toda vez que, según lo precisa el fallo que se comenta, la propia ley que estableció dicha exención consagró un aumento compensatorio para los ingresos de los empleados públicos que se hubiesen visto afectados por la eliminación de las rentas exentas.

Tampoco se produce una discriminación en relación con los trabajadores particulares, pues el concepto de gastos de representación es distinto en uno y en otro caso ya que a diferencia de lo que sucede en el sector público, donde constituyen ingresos del trabajador, en el sector privado dichos gastos son expensas que se hacen en beneficio de la empresa, y no pueden, desde la perspectiva tributaria, emplearse como instrumento para mejorar el ingreso real de los empleados, porque tal mejoría se haría con cargo a las finanzas públicas, por la reducción en el producido del impuesto.

Ahora bien, considerando todo el análisis constitucional de la disposición normativa en comento, ver su constitucionalidad e importancia, es necesario tratar el asunto que se desarrolla con la actualidad.

En tal sentido, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, se incorpora el concepto de cédulas en materia de determinación del impuesto sobre la renta de personas naturales, se agrupan rentas según su fuente y se fija el procedimiento para obtener una renta líquida en cada una de ellas.

Adicionalmente, para la determinación de la renta líquida cedular de las rentas de trabajo, señala el artículo 336 del Estatuto Tributario que las rentas exentas y deducciones no podrán superar el 40% de los ingresos menos los ingresos no constitutivos de renta, con lo cual, con la aplicación de este límite, la renta exenta para los profesores de universidades públicas pierde una efectiva aplicación y goce efectivo de ese beneficio.

Según la norma en mención, y pese a que el artículo 206 del Estatuto Tributario reconoce a favor de los profesores y los rectores de las universidades oficiales un beneficio fiscal, representado en el reconocimiento de renta exenta del 50% de sus ingresos, catalogados como gastos de representación, al aplicar el artículo 336, modificado dicho beneficio se ve reducido al 40%, e incluso a un porcentaje inferior, por ser este el límite de las deducción imputables y las rentas exentas que pueden ser restadas a la cédula de renta de trabajo.

En consecuencia, el beneficio tributario que -conforme lo señaló la Corte- se ajusta al ordenamiento superior y se constituye como un medio o mecanismo para dignificar “*la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales*” no cumple su cometido, pues se ve afectado totalmente por el límite que introduce la reforma tributaria en el artículo 336.

Bajo las consideraciones expuestas, resulta procedente y necesario introducir al artículo 206 del Estatuto Tributario un numeral 9 y párrafo 4° que permita mantener incólume el beneficio que incorpora el artículo 206, es decir, la renta exenta a favor de los rectores y los profesores universitarios públicas, que precise que los gastos de representación, reconocidos como renta exenta, no se tengan en cuenta para el cálculo del límite porcentual previsto en el artículo 336 del mismo cuerpo normativo.

Por último, es imperativo mencionar que la Sentencia C-481 de 2019 declaró inconstitucional toda la Ley 1943 de 2018 por vicios de forma, y teniendo en cuenta que en este cuerpo normativo se contemplaba el mismo beneficio del presente proyecto de ley, es necesario presentar una nueva iniciativa legislativa que salvaguarde los derechos y beneficios de los docentes de universidades públicas en nuestro país.

## 5. Impacto fiscal

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado destinar los recursos necesarios para promover la educación y exaltar la actividad docente de las Instituciones de Educación Superior Públicas, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

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

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

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

Por otro lado, frente a la prerrogativa que le asiste al legislador de establecer beneficios tributarios con

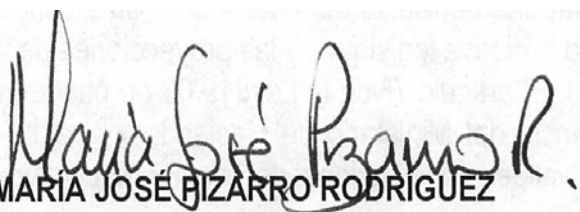
el propósito de fomentar determinada actividad, sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-250 de 2000 que:

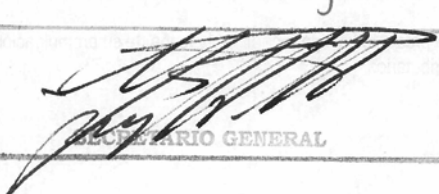
“La contribución de los destinatarios del mismo a los fines del Estado debe apreciarse no solo desde la perspectiva de su esfuerzo fiscal, sino también de la contribución que realizan al vincularse a actividades que, no obstante su importancia para el Estado, presumiblemente no se llevarían a cabo en ausencia del beneficio tributario, el cual se justifica, entonces, en el interés superior que alienta la actividad que se promueve, bien sea por su carácter estratégico, por su capacidad para generar empleo en áreas deprimidas, por su potencial sobre los niveles de actividad económica, etc. Y en otra hipótesis distinta, el beneficio tributario puede concederse para incentivar una actividad que comporte niveles de riesgo económico o personal superiores a los ordinarios. Y en todos esos casos sería necesario adelantar ese ejercicio de ponderación en orden a establecer si esos beneficios resultan compatibles con la Constitución”.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal adicional del Gobierno, pues no se trata de la inclusión de una nueva renta exenta o la fijación de un nuevo beneficio tributario, sino de la precisión que permitirá la aplicación y el respeto de una disposición que existe hace más de 30 años, lo cual garantizará la aplicación del principio de irrenunciabilidad de beneficios a favor de trabajadores que contempla el artículo 53 de la Constitución Política.

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

De honorable representante,

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ**  
 Representante a la Cámara

C. N.º:		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	17	de	Octubre
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	277	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
	HE María José Pizarro Rodríguez		
			
SECRETARIO GENERAL			

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano.*

Bogotá, D. C., octubre 15 de 2019

Doctora

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidenta Comisión Séptima

Cámara de Representantes.

Ciudad

**Asunto:** Ponencia para primer debate Proyecto de ley número 106 de 2019 Cámara, *por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano.*

Respetada doctora Hurtado,

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir informe de Ponencia para primer debate Proyecto de ley número 106 de 2019 Cámara, *por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto y contenido del proyecto
3. Marco jurídico del proyecto
4. Consideraciones
  - a) Concepto Invima
  - b) Concepto Ministerio de Salud y de la Protección Social
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el día 30 de julio por el Representantes Jairo Cristancho, en compañía de los también Representantes, Carlos Eduardo Acosta, Yenica Sugein Acosta, Mónica Liliana Valencia, Henry Fernando Correal, Gustavo Londoño, John Arley Murillo Benítez, Juan Diego Echavarría, Enrique Cabrales otros miembros de distintas bancadas y corrientes políticas.

Le correspondió el número 106 de 2019 en la Cámara de Representantes y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 967 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el día 27 de agosto fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate de la corporación, los Representantes, Jairo Cristancho y Jorge Enrique Benedetti; a este último se le fue otorgado impedimento el día 2 de septiembre y la mesa directiva nombra en su reemplazo al Representante Faber Alberto Muños Cerón el día 11 de septiembre.

#### 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.

El proyecto consta de cuatro artículos incluidos la vigencia, el primero es el objeto, el segundo es la autorización del uso de las plantas beneficios móviles y el tercero es el plazo que se le da al gobierno para reglamentar la implementación y funcionamiento de las plantas beneficios móviles.

#### 3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

El **artículo 78** de la Constitución Política de Colombia establece la obligación a cargo del Estado de regular el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, señalando que “(...) serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. (...)”

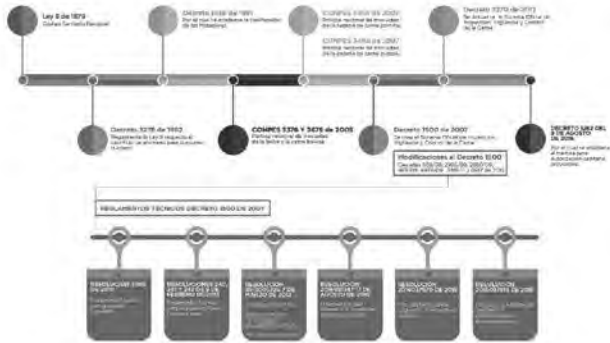
**Decreto 1036 de 1991**, por medio del cual se establece la clasificación de los mataderos en el país.

La **Ley 170 de 1994** aprobó, el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio, el cual contiene, entre otros, el “Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” y el “Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio” que reconocen la importancia de que los Países Miembros adopten medidas necesarias para la protección de la salud y vida de las personas, los animales, las plantas y la preservación del medio ambiente y para la protección de los intereses esenciales en materia de seguridad de todos los productos, comprendidos los industriales y agropecuarios, dentro de los cuales se encuentran, los reglamentos técnicos.

El **artículo 34 de la Ley 1122 de 2007** dispuso que es competencia exclusiva del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, la inspección, vigilancia y control de las plantas de beneficio de animales.

El **Decreto 1500 de 2007**, creo el sistema oficial de inspección, vigilancia y control de carne, cuya finalidad es proteger la vida, la salud humana, el ambiente y prevenir prácticas que afecten a los consumidores de carne animal.

**Decreto 2270 de 2012** por medio del cual se actualizó el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles, destinados para el consumo humano en todo el territorio nacional, establecido en el Decreto 1500 de 2007.



Fuente: Invima

**4. CONSIDERACIONES**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), ha afirmado que la carne ha sido considerada como una de las causas de las enfermedades humanas de origen alimentario, por esta razón se inicia por parte del Gobierno nacional la adopción de políticas que mitiguen el impacto de estas enfermedades en los consumidores.

Por su parte, el Instituto Nacional de Salud, ha establecido que las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA), se producen por la ingestión de alimentos y/o bebidas contaminados con microorganismos patógenos que afectan la salud del consumidor en forma individual o colectiva.<sup>1</sup> Y ha determinado que estas constituyen un importante problema de salud pública debido al incremento en su ocurrencia "(...) la incidencia de estas enfermedades es un indicador directo de la calidad higiénico-sanitaria de los alimentos y se ha demostrado que la contaminación de estos puede ocurrir durante su procesamiento o por el empleo de materia prima contaminada, pues algunas bacterias patógenas para el hombre forman parte de la flora normal de las aves, cerdos y ganado"<sup>2</sup>.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en relación con las Plantas de Beneficio Animal, resalta la importancia de promover en estas un proceso de producción seguro e inocuo, bajo la implementación de estándares sanitarios que garanticen a los consumidores productos cárnicos de la más alta calidad, al mismo tiempo que garantiza la competitividad de la producción a nivel nacional e internacional.

**Combatir Incremento de la Informalidad - Reducción de la Producción**

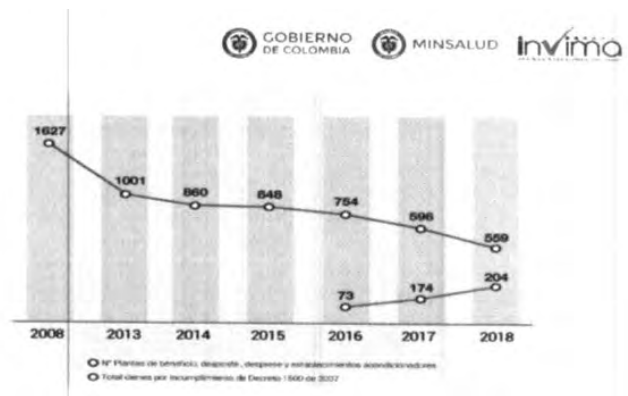
A partir de 2007 bajo el marco del Decreto 1500, el gobierno inició los Planes de Racionalización

<sup>1</sup> <https://www.ins.gov.co/buscadoreventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20semana%2052.pdf>  
<sup>2</sup> Ídem.

de las Plantas de Beneficio Animal y los Planes Graduales de Cumplimiento, con el objetivo de mejorar las condiciones sanitarias y operativas de dicho sector productivo.

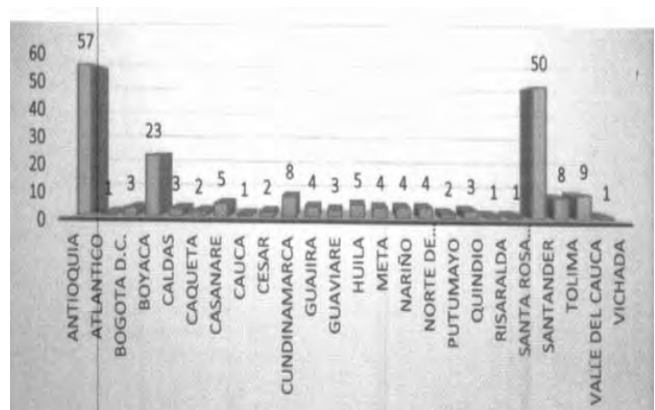
La racionalización buscó incrementar los estándares de calidad y de cumplimiento de normativas sanitarias, disminuyendo el número de plantas de beneficio, pero asegurando el abastecimiento de la población; por su parte, los planes graduales buscaron que las Plantas de Beneficio por medio de un plan de proyecciones generaran cambios de infraestructura y operación para cumplir con los lineamientos establecido por la autoridad sanitaria.

A partir de dichos planes, en los últimos diez (10) años, el número de plantas de beneficio han disminuido sustancialmente, pasando de 1.627 en el 2008 a tan solo 559 en el 2018, según datos suministrados por el Invima<sup>3</sup>



Fuente Invima

Tan solo entre agosto de 2016 y del 2018 el Invima como autoridad competente y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1500 de 2007, gestionó el cierre de 204 plantas de beneficio.



Fuente Invima

Estos procesos de clausura de Plantas de Beneficio, si bien responden a la obligación gubernamental de preservar la salud pública, para garantizar la inocuidad en el sacrificio animal y permitir el acceso a los mercados internacionales por parte de los productores de carne; puede entretenerse que esta medida acentuó el traslado del

<sup>3</sup> Respuesta Derecho de Petición con radicado Invima número 20191011851 de fecha 2019/01/24.



sacrificio formal a mataderos ilegales que ponen en riesgo las condiciones sanitarias de la población, especialmente en los departamentos con menos Plantas de Beneficio Autorizadas, ocasionando además que en los últimos cinco años se hayan reducido tanto la producción como el consumo de carne en el país:

Periodo	Total General Colombia 2016-2018		
	Cabezas	Peso en pie (kg)	Peso en canal (Kg)
2018	3.439.252	1.472.050.311	772.501.358
2017	3.407.513	1.449.592.025	761.374.856
2016	3.632.742	1.519.845.880	792.080.249

Fuente: Ministerio de Agricultura

En todo el país se producen 1.630 toneladas de carne, de las cuales, según datos de la Policía Nacional por los delitos de Abigeato y Carne, en los últimos tres años se decomisaron del mercado ilegal aproximadamente 814 toneladas, carne que no cumple con la normativa de inocuidad y saneamiento promovida por el Invima y no puede ser consumida por los colombianos.

### Promoción de la Simetría Ganadería - Producción

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos<sup>4</sup>, señala que las Plantas de Beneficio Móviles contribuyen a expandir y consolidar la industria cárnica en las zonas remotas, reducen los costos de traslado de las especies, al tiempo que crean riqueza y bienestar social en las comunidades rurales que no tienen disponible una Planta de Beneficio Autorizada en su jurisdicción.

Según datos de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), el país cuenta con 25 638 467 de cabezas de ganado, siendo los departamentos más representativos los siguientes:

DEPARTAMENTO	CABEZAS
Antioquia	2.964.670
Córdoba	2.071.987
Casanare	1.954.754
Meta	1.914.443
Caquetá	1.760.862
Cundinamarca	1.413.987
Cesar	1.346.610
Magdalena	1.333.697
<b>TOTAL</b>	<b>14.761.010</b>

Fuente: Respuesta derecho de petición número 2019.30055102 de Fedegán

Respecto de la producción de carne por departamento, Fedegán suministró los siguientes datos:

Departamento	Total General	
	Cabezas	Peso en canal (Kilos)
Total general	3.439.252	772.501.358
Antioquia	540.284	115.080.273
Bogotá	544.091	136.687.959
Córdoba	260.773	62.567.077
Santander	260.643	58.772.656
Valle del Cauca	188.735	44.320.509
Cundinamarca	199.777	43.382.636
Caldas	185.235	43.016.871

<sup>4</sup> <https://www.usda.gov/media/blog/2010/08/30/introduction-mobile-slaughter-units>

Departamento	Total General	
	Cabezas	Peso en canal (Kilos)
Boyacá	89.626	19.976.443
Tolima	81.794	18.259.201
Huila	92.979	17.462.622
Norte de Santander	65.315	13.730.138
Casanare	54.331	10.780.197
Risaralda	47.368	10.351.972
Bolívar	48.619	9.719.064
Demás <sup>5</sup>	779.682	168.393.740

Fuente: Respuesta derecho de petición número 2019.30055102 de Fedegán

Con los datos anteriormente presentados, puede identificarse la asimetría entre los departamentos ganaderos y los centros productores/transformadores de la carne, con excepción de Antioquia y Córdoba, factor que incrementa considerablemente el costo de producción, que se traslada a los consumidores, impactando además el acceso equitativo a los medios de producción y transformación de carne aptas para el consumo humano en los departamentos que no cuentan con Plantas de Beneficio Fijas que compensen la cantidad de ganado que poseen. Las Plantas de Beneficio Móviles al acercar estos procesos a la comunidad, democratizan la producción nacional de carne, combaten el incremento de la informalidad y garantizan la salubridad e inocuidad mientras se reducen los costos de producción, creando una dinámica positiva y económicamente sostenible para todos los componentes del sector alimenticio.

### Bienestar Animal y Calidad de la Producción

Dentro del concepto de Bienestar Animal que define el INVIMA<sup>6</sup> se señala que deben tenerse al menos en cuenta cinco necesidades que deben ser satisfechas a los animales:

- Que no sufran hambre ni sed.
- Que no sufran malestar físico ni dolor.
- Que no sufran heridas ni enfermedades.
- Que no sufran miedo ni angustia.
- Que puedan manifestar su comportamiento natural.

Una de las ventajas del uso de Plantas de Beneficio Móviles es que convierte el proceso de sacrificio en uno más ético, al reducir el estrés al que se someten en el transporte -a veces prolongado- las especies entre el centro ganadero y la Planta de Beneficio fija, garantizando los cinco principios básicos del bienestar animal hasta el proceso de faenado.

Este proceso ético de sacrificio animal incluso está ligado a la calidad de la carne, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, en un

<sup>5</sup> Para preservar la estadística, aquí se agrupan los departamentos de: Amazonia, Arauca, Atlántico, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Sucre, y Vichada.

<sup>6</sup> [https://www.invima.gov.co/documents/20143/426809/BIENESTAR\\_ANIMAL.pdf/ad52a638-30ae-8af8-4deec0fe11dc41da?t=1559844826581](https://www.invima.gov.co/documents/20143/426809/BIENESTAR_ANIMAL.pdf/ad52a638-30ae-8af8-4deec0fe11dc41da?t=1559844826581)

animal sano y descansado el nivel de glucógeno -azúcares que son la fuente energética muscular del animal- de sus músculos es alto, componente que al ser sacrificado el animal se convierte en ácido láctico y permite que la carne conserve un buen sabor, ternura, color y calidad. Caso contrario donde si el animal se somete a un estrés como el que otorga un largo desplazamiento, consume todo el glucógeno y reduce el nivel de ácido láctico de la carne, por consiguiente, impactando la calidad de esta<sup>7</sup>.

Otro estudio que soporta este argumento, avalado por la revista *Applied Animal Behaviour Science*<sup>8</sup>, donde se compararon el nivel de glucógeno y cortisol -hormona liberada como respuesta al estrés- entre corderos sacrificados en una Planta de Beneficio Móvil, ubicada en una granja apartada en Hordaland, Noruega y una Planta de Beneficio convencional ubicada en un complejo industrial en Akershus, Noruega. Entre los hallazgos de la investigación, se encuentra que, en una plataforma de sacrificio tradicional, el animal se somete a mucho mayor estrés, lo que ocasiona que reaccione violentamente, a nivel químico, reduciendo los niveles de glucógeno muscular, aumentando los niveles de cortisol por las condiciones de transporte y procesado. Sumados estos factores, el animal se lastima con las jaulas de transporte, disminuyendo la calidad y la ternura de la carne.

### **Plantas de Beneficio Móviles, una herramienta global**

Varios Gobiernos del mundo están adelantando programas para integrar las Plantas de Beneficio Móviles en la cadena de sacrificio y faenado de especies aptas para el consumo humano. Pueden resaltarse tres casos relevantes:

En **Estados Unidos** el Departamento de Agricultura, autorizó en 2002 la primera Planta de Beneficio Móvil en el país, en Isla López, Estado de Washington, donde previamente los ganaderos debían trasladar fuera de la isla las especies para sacrificio, para luego regresar con la carne producida, sofocando los ya estrechos márgenes de beneficio con el incremento considerable de costos de transporte. La solución con mejor relación costo-beneficio para la Isla López eran las Plantas de Beneficio Móviles, dinámica que puede replicarse con la ventaja del desplazamiento de los mataderos a las zonas más remotas de Colombia con centros ganaderos<sup>9</sup>.

En 2015, **Hälsingestintan**, empresa Sueca de fabricación de Plantas de Beneficio Móviles lanzó su primer prototipo de Plantas de Beneficio Móviles en Europa, denominado *Etiskt Kött*<sup>10</sup>, junto a la

Universidad de Ciencias Agrícolas de Suecia y la compañía Francesa **Boeuf-Ethique** impulsaron el primer piloto de mataderos móviles en Europa, iniciando operaciones en **Francia** en 2017. Esta misma empresa también provee Plantas de Beneficio Móviles a centros ganaderos en **Finlandia**<sup>11</sup>

En 2019 inició el proceso de reglamentación de las Plantas de Beneficio Móviles en la comunidad autónoma de **Galicia, España**, con un plan diseñado para los sectores Ovino y Caprino, pero con posibilidad de extensión a las reses y la ganadería porcina. El objetivo del Ministerio de Asuntos Rurales de Galicia es que estos Mataderos puedan estar en Operación en diciembre del mismo año<sup>12</sup>.

El presente proyecto entonces pretende, a través de la implementación de las Plantas de Beneficio Móviles:

- Hacer más equitativa la relación entre el censo ganadero y las instalaciones de producción de carne a lo largo del país
- Abaratar los costos de producción de la industria cárnica, generando márgenes de beneficio que puedan ampliarse gracias a la cercanía de las Plantas de Beneficio Móviles, trasladando al consumidor final estas reducciones.
- Acercar a las comunidades más remotas del país, Plantas de Beneficio transportables, reduciendo la informalidad y los delitos derivados como el abigeato y el carneo.
- Garantizar en esta misma línea, condiciones de producción cárnica armónicas con los requisitos de salubridad e inocuidad contemplados en el Decreto 1500 de 2007, reduciendo potenciales emergencias sanitarias que involucren Enfermedades Transmitidas por Alimentos.
- Dar el primer paso para convertir la cadena de producción de carne en un proceso más ético con las especies sacrificadas, al tiempo que se incrementa la calidad de los productos finales.

#### **a) Concepto Invima**

El Invima realiza comentarios generales al proyecto y solicita tener en cuenta las observaciones al articulado.

#### **b) Concepto Ministerio de Salud y de la Protección Social**

El ministerio considera que la iniciativa no es necesaria y realiza observaciones al articulado en el mismo sentido que el Invima.

### **5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se proponen las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

<sup>7</sup> <http://www.fao.org/3/x6909S/x6909s04.htm>

<sup>8</sup> *Mobile abattoir versus conventional slaughterhouse— Impact on stress parameters and meat quality characteristics in Norwegian lambs*, Eriksen, Rødbotten, Grøndahl, Friestad, Andersen, Mejdell., 2013, Universidad de Ciencias de la Vida, Noruega

<sup>9</sup> <https://www.usda.gov/media/blog/2010/08/30/introduction-mobile-slaughter-units>

<sup>10</sup> “Carne Ética” en Sueco

<sup>11</sup> <http://www.boeuf-ethique.com/p127-boeuf-ethique-1er-abattoir-ambulant-france.html>

<sup>12</sup> <http://cort.as/-QS6b>

Texto Proyecto Original	Texto propuesto	Modificación
“Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano”	“Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano”	
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.	
<b>Artículo 2º.</b> Para efectos de la presente ley, entiéndase como Plantas de Beneficio Móviles, aquella infraestructura que permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal, hasta los lugares productores de ganado.  <b>Parágrafo:</b> Se priorizaran el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los departamentos donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso.	<b>Artículo 2º.</b> <u>Se autoriza el uso Plantas de Beneficio Móviles, en todo el territorio nacional, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano. Las cuales solo podrán funcionar previo cumplimiento de los requisitos ambientales y sanitarios.</u> <b>Parágrafo.</b> <u>Para efectos de la presente ley, entiéndase como Plantas de Beneficio Móviles, todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano y que han sido registrado u autorizado para este fin y cuya infraestructura permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal.</u> <b>Parágrafo 1º.</b> <u>Se priorizarán el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los Departamentos, Distritos y Municipios donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso y/ o no exista una planta de beneficio.</u>	Se modifica la redacción acorde con las observaciones del Invima
<b>Artículo 3º.</b> El Gobierno nacional, en un plazo no mayor a seis (6) reglamentará la implementación y el funcionamiento de las de plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano.	<b>Artículo 3º.</b> El Gobierno nacional, en un plazo no mayor a seis (6) <u>meses</u> reglamentará la implementación y el funcionamiento de las de plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano. <b>Parágrafo.</b> <u>El uso de las plantas de benéfico móviles será analizado por la Comisión de Medias Fitosanitarias, la cual establecerá los requisitos para su funcionamiento.</u>	Se modifica la redacción acorde con las observaciones del Invima
<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	

## 6. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 106 de 2019 Cámara, *por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano*, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

De los honorables Representantes,



JAIRO CRISTANCHO TARACHE  
Coordinador ponente



FABER ALBERTO MUÑOZ CERON  
Ponente

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### TEXTO PROPUESTO

**Artículo 1º. Objeto.** La presente tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.

**Artículo 2º.** Se autoriza el uso Plantas de Beneficio Móviles, en todo el territorio nacional, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano. Las cuales solo podrán funcionar

previo cumplimiento de los requisitos ambientales y sanitarios.

**Parágrafo.** Para efectos de la presente ley, entiéndase como Plantas de Beneficio Móviles, todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano y que han sido registrado u autorizado para este fin y cuya infraestructura permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal.

**Parágrafo 1°.** Se priorizarán el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los Departamentos, Distritos y Municipios donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso y/ o no exista una planta de beneficio.

**Artículo 3°.** El Gobierno nacional, en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará la implementación y el funcionamiento de las de plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano.

**Parágrafo.** El uso de las plantas de beneficio móviles será analizado por la Comisión de Medias Fitosanitarias, la cual establecerá los requisitos para su funcionamiento.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



JAIRO CRISTANCHO TARACHE  
Coordinador ponente

FABER ALBERTO MUÑOZ CERON  
Ponente

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.*

Bogotá, D. C., octubre de 2019.

Doctor:

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La ciudad.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma,*

acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.*

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara *“por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.*

#### I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Las presentes iniciativas fueron radicadas, en su orden, por el honorable Representante John Jairo Hoyos, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 965 de 2019, y por la honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 961 de 2019.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fui designado ponente, en compañía de los honorables Representantes: John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López Jiménez, Buenaventura León León, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano, para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa mediante oficio del 9 de septiembre de 2019.

#### II. OBJETO

El Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara pretende principalmente ampliar por 10 años más la vigencia de la Ley 1448 de 2011, en los mismos términos de la disposición actual, a efectos de no ir en riesgo de regresividad en la protección y restablecimiento de los derechos que les asisten a las víctimas del conflicto armado. El Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara persigue igual objetivo, sin embargo, precisa, además, la necesidad de prorrogar la vigencia de las normas que reparan a las víctimas pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

#### III. AUDIENCIA PÚBLICA

El 9 de octubre del presente año se realizó audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes. De esta importante audiencia a la que asistieron diferentes actores que forman parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las

Víctimas (SNARIV), entre otros, se pueden extraer tres posturas, que también fueron recogidas por la ponencia mayoritaria y que sirven de sustento para el sentido del presente informe, a saber: i) quienes afirman que se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, asegurando que otras decisiones de ajuste a la Ley 1448 de 2011 pueden posponerse e incluso podrían darse con mayor tranquilidad sin la presión de la pérdida de vigencia de la ley; ii) quienes afirman que es menester ampliar la vigencia

de la ley, pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de la misma; y iii) quienes sostienen que si bien la ampliación del término de vigencia de la ley es necesaria para determinar la nueva vigencia, debe esperarse a que el Gobierno nacional presente su informe al Congreso, pues consideran que el nuevo plazo de vigencia estaría supeditado a las conclusiones que de este informe se desprendan.

Así las cosas, las posiciones de los diferentes intervinientes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

PARTICIPANTE EN LA AUDIENCIA PÚBLICA	CRITERIO FRENTE A LA INICIATIVA
Viceministerio del Interior	Expresó que la ampliación del término de vigencia de la ley es necesario, sin embargo, puntualizó que para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentase su informe al Congreso de la República.
UARIV	Sostuvo, en términos similares a lo anterior, que la ampliación de la vigencia de la ley es necesaria, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presente su informe al Congreso.
Representante Mesa Nacional de Víctimas	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley y de los Decretos Ley Étnicos para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones de ajustes a la norma.
Defensoría del Pueblo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley, para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
DPS	La ampliación del término de vigencia de la ley es necesario, pero para determinar la nueva vigencia debe esperarse al respectivo informe del Gobierno.
Contraloría General de la República	Requiere ampliarse la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de la norma.
URT	La ampliación del término de vigencia de la Ley es necesario, pero para determinar la nueva vigencia debe esperarse a que el Gobierno nacional presente su informe al Congreso. Sin embargo, sostuvo que incluso con la pérdida de vigencia de la ley, la URT llevaría hasta el final los procesos de restitución de acuerdo a las solicitudes realizadas.
Víctima de desplazamiento proveniente del Magdalena	Manifestó que se requiere ampliar la vigencia de la ley, pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Superintendencia de Notariado y Registro	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley, para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
CODHES	Se requiere ampliar la vigencia de la ley y los Decretos Ley Étnicos para asegurar la restitución de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y asegurar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.
Ministerio del Trabajo	Es menester ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
CCJ	Requiere ampliarse la vigencia de la ley, pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Ministerio de Educación	No fijó posición sobre la ampliación, pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima proveniente del sur del Meta	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley, para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Medicina Legal	No fijó posición sobre la ampliación, pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima perteneciente a las Fuerzas Armadas	Se requiere ampliar la vigencia de la ley, pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta (énfasis en los ajustes para incluir víctimas pertenecientes a las Fuerzas Armadas).
Movice	Requiere ampliarse la vigencia de la ley, pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
IPC	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley, para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.

PARTICIPANTE EN LA AUDIENCIA PÚBLICA	CRITERIO FRENTE A LA INICIATIVA
Asociación Tierras Urabá	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley, para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Víctima de reclutamiento forzado	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley, para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.

Importante tener en cuenta que el pasado 11 de octubre de 2019 el Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, anunció que, reiterando su compromiso con las víctimas del terrorismo y de la violencia en nuestro país, el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley con mensaje de urgencia para prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Igualmente, manifestó que es necesario efectuar modificaciones en los decretos con fuerza de ley, para atender con diferenciación bajo el criterio de víctima a las minorías (grupos étnicos).

**IV. NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

Muy en línea con el diagnóstico que se hiciera en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”<sup>1</sup>, el país cuenta con cerca de nueve millones de colombianos que han sido identificados y registrados como víctimas, producto de los actos criminales y terroristas de los grupos al margen de la ley. Estas personas hoy reclaman una presencia del Estado más efectiva, especialmente en el acompañamiento que se les brinda para la superación de sus condiciones de vulnerabilidad, así como la reparación de parte de sus victimarios y la garantía de que la justicia sea implacable ante quienes les causaron daño; es decir, que no haya impunidad.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, las cifras de nuevos hechos victimizantes registrados en 2017 y 2018 han sido las más bajas en los últimos 23 años. En 2017 se registraron 89.359 nuevas inclusiones, mientras que a corte 1° de septiembre de 2018 se han registrado 54.557.

Si bien la dinámica de violencia y terrorismo se ha reducido, esta persiste en algunas zonas del país, especialmente en las que tienen presencia de grupos armados ilegales asociados a economías ilegales. Esto se refleja en la ocurrencia de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento. Entre 2016 y septiembre de 2018 se registraron 160 desplazamientos masivos (1) 49 en 2016; (2) 54 en 2017 y (3) 65 a corte 1° de septiembre de 2018.

Se estima que el 61% del presupuesto de la política de víctimas está enfocado en atención y asistencia. Pese a la importancia de tales componentes en un proceso de restablecimiento de derechos, a la fecha

no es claro el impacto que dicha inversión ha tenido en la promoción social de la población víctima. El diseño de la política de víctimas, que en su momento visibilizó las afectaciones particulares de esta población, no logró en su implementación una articulación con la política social del Estado. Se estima que en 2017 el 69,4% y el 30,6% de las víctimas de desplazamiento eran pobres y pobres extremas (DNP, Econometría, SEI, 2017).

El componente de atención y asistencia de la política de víctimas tiene como fin la superación de la situación de vulnerabilidad de la población identificada como víctima, medida a través del acceso a siete derechos, contemplados en los criterios de superación de la situación vulnerabilidad (SSV). En 2017, se entregaron \$783.616 millones en ayudas humanitarias, situación que mantuvo a muchos hogares víctimas de desplazamiento forzado en una situación de dependencia, y aún priorizando a las víctimas en la oferta social, solo 798.005 desplazados superaron la situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la política de promoción social busca la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, teniendo como indicadores trazadores para el caso de la pobreza, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. Ambas nociones, la del SSV y la del Sistema de Promoción Social comparten variables similares y persiguen un mismo objetivo, generando duplicidad en la coordinación, la oferta programática y en las atenciones.

Los procesos de retornos y reubicaciones son ineficientes, debido a los trámites que involucran, lo que se refleja en la elaboración de 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos, 200.879 actas de voluntariedad y un sinnúmero de conceptos de seguridad, pero no necesariamente en la provisión de bienes y servicios para los desplazados.

El seguimiento a la implementación de la política de víctimas ha mostrado que hoy la población desplazada reside principalmente en entornos urbanos y se ha venido integrando localmente en entornos vulnerables. En atención a esto, el programa de retorno y reubicación acompañado por la institucionalidad ha sido complejo de implementar, debido a la dificultad para definir el universo sujeto de acompañamiento y el alcance

<sup>1</sup> Página 808 y siguientes. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

de dicho acompañamiento en relación con el acceso a la oferta local y nacional.

De acuerdo con la evaluación de la política realizada en 2017 (DNP, Econometría, SEI, 2017), existen dificultades como la definición imprecisa de la población objetivo, el poco liderazgo de las entidades territoriales y la baja pertinencia de la oferta institucional. Así mismo, estos temas se relacionan con las dificultades de las entidades territoriales para emprender con sus propios recursos y capacidades institucionales programas de retornos y reubicaciones, y con el hecho de que la oferta de estabilización socioeconómica duplica los productos entregados en el acompañamiento a los retornos y las reubicaciones.

**Frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 11% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a ella, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas. Así, a 31 de diciembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 962.815 personas, frente a las 8.910.526 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas. Esto es particularmente crítico,** teniendo en cuenta que la indemnización a la población desplazada se había proyectado a través de subsidios de vivienda, y la Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-254 de 2013, ordenó el reconocimiento de la indemnización en dinero a esta población, que representa el 90 % del Registro Único de Víctimas.

**El ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado por las siguientes situaciones: (1) la disponibilidad de recursos financieros; (2) las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración; (3) el pago de indemnizaciones judiciales; (4) el proceso de documentación administrativo y (5) el crecimiento del universo de víctimas.**

Frente al Fondo para la Reparación a las Víctimas, una de las principales dificultades se encuentra relacionada con la administración de los bienes que ingresan y su monetización, puesto que: (1) no siempre es posible establecer su vocación reparadora; (2) es difícil obtener rendimientos de estos bienes; (3) su administración es onerosa; y (4) algunos de estos bienes se remiten a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), dado que converge su naturaleza al tratarse de bienes como fruto del despojo. Con corte 30 de septiembre de 2018, el total de bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas asciende a 1.183, de los cuales, 473 son urbanos y 710 rurales; de este total, el 20% se encuentran con amenaza de

ruina o deterioro. Respecto a las indemnizaciones, teniendo en cuenta que el 88% de las víctimas son desplazadas, es importante precisar que dicha **indemnización se realiza por hogares y que se han otorgado mayores montos a las personas pertenecientes a hogares pequeños. Esto resulta inequitativo y dificulta operativamente el proceso de indemnización.**

En relación con los procesos de restitución de tierras, es menester evidenciar la disconformidad entre el número de casos de registro de tierras establecidos en la Ley 1448 y el número anunciado cuando se aprobó la ley. **Lo anterior es importante porque la realidad, verificada mediante sentencias judiciales, muestra cómo se ha utilizado a las víctimas y a los hechos victimizantes para estigmatizar y como herramienta política. Las víctimas son sagradas y no pueden ser usadas como herramienta política.** Además, es necesario profundizar la restitución, especialmente en las zonas donde actuaban los grupos armados al margen de la ley.

A diciembre de 2018, la URT ha recibido 120.233 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas, de las cuales, 93.165 se encuentran habilitadas para la restitución de tierras. Ya se ha finalizado el trámite administrativo para el 72% de las solicitudes habilitadas y 24.352 (36%) fueron incluidas efectivamente en el Registro. Estas inscripciones corresponden, a su vez, a 2.310.227 hectáreas.

Por su parte, la rehabilitación es fundamental para mitigar los daños causados e implica implementar estrategias que deben mejorar su eficiencia y aumentar la cobertura, pues hasta ahora solo ha llegado a 416.280 personas. Esto mismo se evidencia en el caso de las mujeres víctimas, pues **solo un 15% de ellas afirman haber recibido atención psicológica o psicosocial (DNP-SIE-2017).** Hasta el momento para el caso colombiano no existe aún evidencia empírica que permita comprobar la relación entre la recuperación emocional de las personas que han sido víctimas del conflicto, con la sostenibilidad de los procesos de estabilización socioeconómica.

**Adicionalmente, la reparación colectiva representa uno de los mayores retos,** puesto que sin criterios claros de viabilidad técnica y financiera se ha centrado en la formulación y aprobación de planes a cargo de varias entidades de los niveles nacional y territorial. **Actualmente se encuentran 598 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, de los cuales, 134 cuentan con Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado, 3 de ellos con el 100 % de cumplimiento** en la implementación de sus medidas reparadoras para el cierre formal de sus procesos.

El derecho a la verdad y el deber de memoria es uno de los pilares en los procesos transicionales. Los avances del Centro Nacional de Memoria Histórica en lograr la legitimidad y apropiación social están sustentados en acciones como la certificación de la contribución a la verdad de 12.508 personas desmovilizadas, la documentación de 155.000 hechos victimizantes, el acopio y difusión de 336.695 documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado con una cobertura en 70 de los 170 municipios en donde se implementarán los PDET, la identificación de 380 iniciativas de memoria y la construcción conceptual y social del Museo Nacional de Memoria.

Ahora bien, las evaluaciones recientes de la política de víctimas han permitido identificar otros problemas que acto seguido se relacionan:

Tabla 83-4 Evaluaciones recientes de la política de víctimas

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
Retornos y Reubicaciones (DNP-Econometría-SEI, 2017a)	Operaciones y de resultados	- Inadecuada definición de población objetivo. - Baja pertinencia de la oferta. - Poco involucramiento de los Gobiernos locales. - Las víctimas desconocen que existe oferta para el acompañamiento.
Mujeres Víctimas (DNP-Econometría-SEI, 2017b)	Institucional y de resultados	- Acciones sin presupuesto adicional. - Fallas en el sistema de seguimiento y monitoreo. - Acciones dispersas y similares entre entidades. - Dificultades para hacer operativo el enfoque de género. - La política se centró solo en la gestión y no en los resultados y la entrega de productos.
Familias en su Tierra (DNP-CNC-Evaluación, 2016)	Operaciones y de resultados	- Falta de claridad en los criterios de focalización. - Debilidad en el enfoque colectivo/comunitario. - El 86% de los hogares llevaban más de 5 años desde el retorno.
Reparación Colectiva (DNP-CNC, 2016)	Institucional y de resultados	- Bajo nivel de implementación. - Dificultad para integrar a las diferentes entidades en los planes. - Dificultad en la planeación de las medidas: definición de productos, costos, cronogramas.
Atención Humanitaria	Operaciones	- Ausencia de criterios de salida.

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
(DNP-Econometría-SEI, 2014)		- Duplicidad de oferta entre ICBF y Unidad para las Víctimas. - Falta de verificación de la información para el pago.

Fuente: DNP, Grupo de Proyectos Especiales.

Igualmente, según datos de la Unidad para la Víctimas<sup>2</sup>, los principales retos que se han trazado para el 2019 son los siguientes:

- Realizar el balance de la ley para revisar y evaluar su efectividad, **y realizar los ajustes** y definir el tiempo para prorrogar la ley, los cuales se presentarán al Congreso de la República para su respectivo debate.
- Dirigir recursos hacia la reparación de las víctimas, movilizand o esfuerzos y recursos de la asistencia a la reparación, aplicando estrategias como la optimización del componente de indemnización administrativa e implementación de un acompañamiento integral en la entrega de esta medida.
- Avanzar en la vinculación de la política de víctimas con políticas sociales para la inclusión social y productiva, y ayudar así a la superación de condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.
- Articular los objetivos y resultados de la política pública de víctimas con los

planteados en la ruta de los procesos de estabilización, buscando a la vez, avanzar en los procesos de reparación de las víctimas individuales y colectivas que se encuentran en las zonas más afectadas por la violencia.

- Mantener los esfuerzos para la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional determinadas por la honorable Corte Constitucional.
- Mantener la certificación en gestión de la calidad ISO9001:2015 Norma Técnica Internacional, obtenida en la sede nacional y sus 20 direcciones territoriales.

Por todo lo anterior, siendo conscientes de que la vigencia de la Ley 1448 de 2011 está por terminar, y que las víctimas del conflicto armado, como grupo poblacional de especial consideración, no se pueden dejar en un estado de indefinición ni mucho menos olvidar o desproteger, se concluye, sin lugar a equívocos, que es necesario prorrogar su vigencia para darle seguridad y estabilidad a todo el Sistema de Atención y Reparación de Víctimas, máxime cuando todavía hay demasiados retos por alcanzar. No obstante, como se ha visto en precedencia, han sido varias las deficiencias y dificultades que hasta ahora ha presentado el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo que a la postre ha redundado en que aproximadamente solo el 11% de las víctimas individualmente consideradas haya sido efectivamente indemnizada y que las metas por cumplir sigan siendo gigantescas. Por eso, sí se esperan resultados más eficientes, de cara a la protección y restablecimiento de los derechos de las víctimas, no puede pensarse exclusivamente en prorrogar la normatividad en el mismo tenor en el que se encuentra. Sin duda, tanto la Ley 1448 de 2011 como los Decretos Ley Étnicos, merecen ser revisados y reestructurados.

Asimismo, como en su momento expresó el director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor Ramón Rodríguez: **es necesario seguir avanzando en la atención a las víctimas pero de manera responsable, a efectos de cumplirlos y no generar más expectativas.**

Bajo tal razonamiento, por demás sensato, resulta indispensable que la prórroga de la vigencia de la Ley de Víctimas no abra una puerta más grande que aumente el universo de víctimas que no forman parte de este sistema transicional, produciendo un ciclo de nunca acabar, pues no puede desconocerse la naturaleza temporal de este tipo de procesos. De ahí entonces que deba precisarse en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, que solo serán titulares del derecho a la restitución de que trata la precitada ley, las víctimas directas o indirectas de los hechos que configuren las violaciones previstas en el artículo 3° de aquella ley, entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.

<sup>2</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/rendiciondecuentas2018.pdf>



## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY 199 DE 2019 CÁMARA	PROYECTO DE LEY 247 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p><b>TÍTULO:</b> <i>por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma.</i></p>	<p><b>TÍTULO:</b> <i>por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, y del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.</i></p>	<p><b>TÍTULO:</b> <i>por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia y definiendo el alcance de la restitución de tierras.</i></p>	<p>Se precisa la necesidad de prorrogar los decretos ley étnicos, y de definir el alcance de la procedibilidad de la restitución de tierras.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, “<i>por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones</i>”. Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se deben garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera respecto a la centralidad de las víctimas, especialmente en lo referido al punto 5.1.3.7 que estipuló la obligación de reformar la Ley de Víctimas para fortalecer la atención y reparación y adecuarla a los nuevos contextos de una paz estable y duradera, por medio de una política realmente reparadora, la presente ley modifica los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> <u>La presente ley tiene como objeto prorrogar por diez (10) años la Ley 1448 de 2011. “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011. Igualmente, precisa que la restitución de tierras de que trata el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 solo procede respecto de hechos que configuren las violaciones del artículo 3° de la misma ley, ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.</u></p>	<p>Con el fin de garantizar el carácter transicional del sistema, que le permita cumplir con la reparación pronta e integral de las víctimas objeto de la Ley 1448 de 2011, es necesario precisar el alcance de la restitución de tierras.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:</p> <p><b>Artículo 208. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, Ley de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y de Restitución de Tierras, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 208. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:</p> <p><b>Artículo 208. Vigencia y derogatorias.</b> <u>Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 75,</u> la presente ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia <u>hasta el 10 de junio de 2031,</u> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	<p>Se clarifica el término de vigencia, a efectos de evitar cualquier ambigüedad.</p>

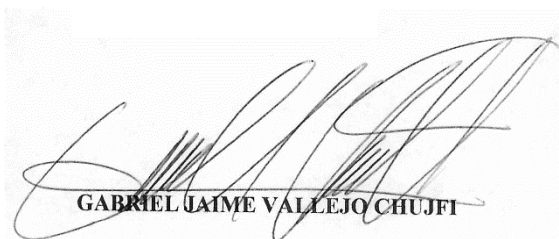
PROYECTO DE LEY 199 DE 2019 CÁMARA	PROYECTO DE LEY 247 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
	<p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 194. Vigencia y derogatorias.</b> El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 194. Vigencia y derogatorias.</b> El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia <b>hasta el 9 de diciembre de 2031</b>, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se acoge la propuesta del Proyecto de ley número 247 de 2019 y los comentarios expresados por algunos intervinientes en la audiencia pública, al tiempo que se precisa el término de vigencia, con el fin de evitar cualquier ambigüedad.</p>
	<p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 123. Vigencia y derogatorias.</b> El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 123. Vigencia y derogatorias.</b> El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá vigencia <b>hasta el 9 de diciembre de 2031</b>, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se acoge la propuesta del Proyecto de ley número 247 de 2019 y los comentarios expresados por algunos intervinientes en la audiencia pública, al tiempo que se precisa el término de vigencia, a efectos de evitar cualquier ambigüedad.</p>
	<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 156. Vigencia y derogatorias.</b> El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 156. Vigencia y derogatorias.</b> El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia <b>hasta el 9 de diciembre de 2031</b>, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se acoge la propuesta del Proyecto de ley número 247 de 2019 y los comentarios expresados por algunos intervinientes en la audiencia pública, al tiempo que se precisa el término de vigencia, a efectos de evitar cualquier ambigüedad.</p>
		<p><b>Artículo 6º. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución.</b> Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e</p>	

PROYECTO DE LEY 199 DE 2019 CÁMARA	PROYECTO DE LEY 247 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
		indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y <b>el 10 de junio de 2021</b> , pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.	Como se indicó en líneas anteriores, es necesario garantizar el carácter transicional del sistema, que le permita cumplir con la reparación pronta e integral de las víctimas objeto de esta ley.
<b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 7°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

## VI. PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, me permito rendir ponencia **positiva** y en consecuencia solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, *por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011, ampliando por 10 años la vigencia de la misma*, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más*, en los términos presentados en el pliego de modificaciones.

Del Representante a la Cámara,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 247 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia y definiendo el alcance de la restitución de tierras.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto prorrogar por diez (10) años la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011. Igualmente, precisa que la restitución de tierras de que trata el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 solo procede respecto de hechos que configuren las violaciones del artículo 3° de la misma ley, ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

**Artículo 208. Vigencia y derogatorias. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 75,** la presente ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia **hasta el 10 de junio de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

**Parágrafo 2°.** Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:

**Artículo 194. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia **hasta el 9 de diciembre de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano, el cual quedará así:

**Artículo 123. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá vigencia **hasta el 9 de diciembre de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Artículo 5º.** Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:

**Artículo 156. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia **hasta el 9 de diciembre de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Artículo 6º. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**

**Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución.** Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente ley, entre el 1º de enero de 1991 y **el 10 de junio de 2021**, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

**Artículo 7º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Representante a la Cámara,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 146 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2019.

Honorable Representante:

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

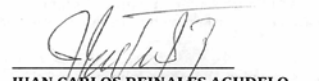
**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto ley número 146 de 2019 Cámara, por

*medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.*


Respetada señora Presidenta:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate, Proyecto de ley número 146 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Comisión VII Constitucional Permanente  
Partido Liberal Colombiano  
(Coordinador)



MAURICIO TORO ORJUELA  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Comisión VII Constitucional Permanente  
Partido Alianza Verde  
(Ponente)

**1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley es iniciativa del honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 13 de agosto de 2019, con número 146.

Posteriormente, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fueron designados ponentes los honorables Representantes, Juan Carlos Reinales Agudelo como coordinador y el honorable Representante Mauricio Toro Orjuela como ponente.

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Esta iniciativa legislativa busca el fortalecimiento del empleo juvenil en el sector público, creando la Planta Temporal del Primer Empleo, así lograr la formalización y vinculación laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años, recién graduados, de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales, que no cuenten con una experiencia. Esta iniciativa cuenta con 10 artículos.

**3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta iniciativa propone una solución al desempleo juvenil, que exista una transición del Estado al mundo laboral y se modifiquen las formas de promover el empleo público en Colombia.

Buscar el fortalecimiento laboral en el sector público, creando la Planta Temporal de Primer Empleo y generar medidas para combatir la tasa de desempleo en jóvenes entre los 18 y 28 años.

Dichas cifras demuestran lo complejo que es acceder al ámbito laboral para el grupo poblacional integrado por las personas entre 18 y 28 años de edad, que demandan acciones específicas.

“Según el DANE, los Indicadores y Comportamiento del Mercado Laboral de la Juventud (14 a 28 años), Tasa Global de Participación, ocupación y desempleo de la población joven durante el trimestre móvil junio-agosto 2019”, fue la siguiente:

La Tasa Global de Participación (TGP) de la población joven en el total nacional fue **55,8%**, hubo una disminución de **1,7** puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior (**57,5%**).

Para los hombres, esta tasa se ubicó en **63,4%**, disminuyendo **2,2** puntos porcentuales frente al año agosto 2018 (**65,6%**); mientras que para las mujeres, la TGP fue **48,2%**. La Tasa de Ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue **45,9%**, lo que representó una disminución de **2,2** puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2018 (**48,1%**).

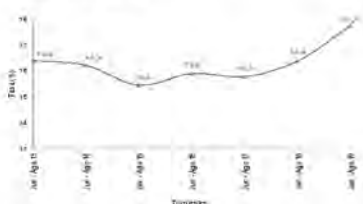
La Tasa de Ocupación de los hombres fue **54,6%**, presentando una disminución de 2,7 puntos porcentuales frente al trimestre móvil junio-agosto 2018 (**57,3%**). Para las mujeres esta tasa se ubicó en **37,2%**. La tasa de desempleo de la población joven se ubicó en **17,7%**, presentando un aumento de **1,3** puntos porcentuales frente al mismo periodo de 2018 (**16,4%**). Para los hombres, la tasa de desempleo fue **13,9%** y para las mujeres fue **22,8%**. En el trimestre móvil junio-agosto 2018 estas tasas se ubicaron en **12,7%** y **21,4%**, respectivamente.

DANE  
Boletín Técnico  
Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)  
31 de octubre de 2019

### Mercado laboral de la Juventud

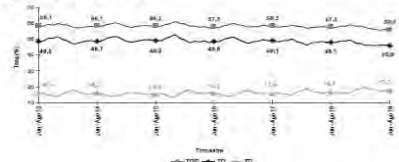
Trimestre móvil junio - agosto 2019

Gráfico 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años)  
Total nacional  
Trimestre móvil junio - agosto (2013 - 2019)



**Fuente:** DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráfico 2. Tasa global de participación, ocupación y desempleo de la población joven  
Total nacional  
Trimestre móvil junio - agosto (2013 - 2019)



**Fuente:** DANE, GEIH.  
p.p.: puntos porcentuales

**Fuente:** DANE, GEIH. P.p.: puntos porcentuales<sup>1</sup>.

## 1. Justificación económica y social

Educación de calidad y empleo digno dos de las demandas más sentidas de los jóvenes, constituyen componentes fundamentales en el crecimiento económico y productivo de todo país. Otorgar las condiciones legales que viabilicen la materialización de estos dos componentes se convierte entonces en una prioridad y enfoque del accionar del Estado.

### Contexto América Latina

Para observar el contexto de desempleo juvenil e inserción laboral en América Latina se propone abordar el estudio “*Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe*” en el que se destaca:

*El acceso al mercado laboral y la calidad de los empleos son algunos de los principales temas de interés de los jóvenes latinoamericanos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte que en el 2015 el panorama laboral de América Latina y el Caribe mostró un deterioro en la situación laboral de los jóvenes y un panorama poco alentador para los años siguientes. Mientras la tasa de desempleo en toda la región aumentó de 6,2% en 2014 a 6,7% en 2015, la tasa de desempleo juvenil pasó de 13,4% a 15,7% en el mismo periodo (OIT, 2015a). Estas cifras muestran un número importante de jóvenes desempleados (8,5 millones en 2015), cuya tasa de desempleo supera en más del doble la tasa promedio de toda la región. Igual de alarmante es la situación de aquellos jóvenes empleados, pues entre ellos la informalidad supera el 55%. Además, 6 de cada 10 empleos disponibles para ellos son informales, sin condiciones dignas de trabajo, bajos salarios y pocas garantías (OIT, 2015b)<sup>2</sup>.*

En el contexto latinoamericano el desempleo juvenil supera la tasa de desempleo general, adicional a ello se destaca la situación de informalidad en las oportunidades de empleo juvenil lo que conlleva, para el caso colombiano, a la no posibilidad de acceder a prestación de servicios de seguridad social, acreditación adecuada de experiencia laboral, acceso a educación y mayor capacitación, así como el impacto que esta situación tiene sobre las familias en cuanto no se genera la posibilidad de vacaciones remuneradas, pago de incapacidades médicas, licencia de maternidad y paternidad, entre otros.

### Inserción laboral juvenil y economías en crecimiento

En este contexto es importante destacar el aporte que realiza la población joven al crecimiento y avance de las economías en crecimiento, unido a un desarrollo social que permite reducir la pobreza y la desigualdad socioeconómica, para la CEPAL es posible observar que los jóvenes *están familiarizados con las nuevas tecnologías de producción, comunicación, manejo y procesamiento*

<sup>2</sup> Gordillo, D. Z., Torres, F. S., & Dugand, V. C. (2018). *Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe* (No. 016085). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE. Pág. 1, 2.

<sup>1</sup> DANE, Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) junio-agosto 2019, p. 3.

de información, cuyo conocimiento y uso serán claves para el desempeño de las naciones y de las personas en el futuro<sup>3</sup>. Mas sin embargo la captación de este talento en la economía no presenta los índices adecuados, generando así una afectación para los jóvenes y en general para el desarrollo económico que, según la CEPAL, puede ser resultado de los altos grados de exclusión social de los jóvenes, claramente reflejados en sus tasas de desempleo.

*La inserción laboral de la población es un reto para todas las economías, especialmente para aquellas de bajo crecimiento. En estos contextos, es difícil crear empleos para todos y, por lo tanto, los jóvenes que están en desventaja frente a los trabajadores con más experiencia enfrentarán mayores desafíos para pertenecer a una institución laboral. Por otra parte, el empleo juvenil es especialmente sensible al deterioro de las condiciones del mercado laboral, por lo que durante las recesiones económicas los jóvenes son más afectados que otros grupos (Grosh, Bussolo y Freije, 2014). Si bien el mundo laboral brinda oportunidades a través de la práctica y el aprendizaje entre pares, y también ofrece posibilidades directas de entrenamiento formal (habilidades para la vida), son pocos los jóvenes que logran una inserción positiva. La población juvenil no solo tiene dificultades para encontrar un empleo, sino que al encontrarlo estos suelen ser informales, con pocas garantías y mal remunerados<sup>4</sup>.*

#### **Exclusión social**

Continuando con el estudio “*Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe*”, a continuación se destaca el fenómeno de exclusión social juvenil y la afectación que conlleva en varias dimensiones.

La exclusión social que sufren con mayor intensidad los jóvenes desempleados en contextos de vulnerabilidad da cuenta de una dimensión estructural de violencia que los afecta en el plano económico, social y emocional. Varios estudios han mostrado que las frustraciones derivadas del desempleo en los hombres jóvenes pueden resultar en un aumento de la violencia asociada a pandillas juveniles, conflictos interpersonales y violencia doméstica. En el caso de las mujeres, el desempleo se asocia con una mayor dependencia económica de los hombres, que a su vez puede derivar en un aumento de la violencia sexual y doméstica, siendo ellas las más afectadas por este tipo de violencia (Comisión Económica para América latina y el Caribe CEPAL, 2009). Un ejemplo claro son los jóvenes NINI en la región (jóvenes que ni estudian ni trabajan). Estos jóvenes, en muchas ocasiones, quedan en una situación de desvinculación de dos instituciones

principales que permiten canalizar las inversiones necesarias para la acumulación de habilidades en la adolescencia y en la transición a la adultez (Berniell *et al.*, 2016). Esto último implicaría que los jóvenes NINI en la región se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad. “En la medida en que el mercado laboral y el sistema educativo son los espacios más importantes de inclusión, esto puede constituirse en un factor de riesgo que incrementa la propensión de los jóvenes a perpetrar algunas manifestaciones de violencia” (Soto y Trucco, 2015, p. 126). Se estima que en América Latina 1 de cada 5 jóvenes viven en estas condiciones, lo que plantea desafíos para la sociedad, contribuyendo potencialmente a la delincuencia, las adicciones y la desintegración social, entre otros (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2016).

#### **4. Marco normativo**

##### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 25.** “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”

**Decreto 179 de 2019.** “por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”<sup>5</sup>.

##### **Artículo 28:**

1. “Facilitar a los jóvenes el conocimiento y el acceso a la oferta institucional del Estado en materia juventud, a través de la implementación de estrategias que hagan visibles los beneficios de los planes y programas previstos por las distintas entidades estatales para garantizar su formación integral y calidad de vida.
2. Generar espacios de interlocución continua entre el Estado y los jóvenes, en los que la juventud pueda expresar sus puntos de vista, necesidades, perspectivas y participar de manera activa en el diseño e implementación de políticas públicas que les conciernen.
3. Formular programas, proyectos y actividades en favor de la juventud en coordinación con las entidades públicas y privadas nacionales e internacionales, que propendan por garantizar los derechos a la salud, a gozar de ambientes sanos e idóneos, cultura, deporte y tecnología.
4. Fomentar en los jóvenes, a través de la implementación de políticas públicas y en coordinación con las entidades territoriales, la importancia que tiene la participación política en el fortalecimiento de la democracia y en la construcción de sus proyectos de vida y de un país donde los ciudadanos conservan la confianza en su institucionalidad.

<sup>3</sup> *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000.

<sup>4</sup> Gordillo, D. Z., Torres, F. S., & Dugand, V. C. (2018). *Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe* (Nº 016085). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE. Págs 10, 11.

<sup>5</sup> Decreto 179 de 2019, pp. 23-24.

5. *Brindar a la juventud herramientas que permitan su inserción en el mercado laboral, el acceso al primer empleo en condiciones dignas e igualitarias, la proscripción de la falta de experiencia como causal de discriminación y la eliminación de obstáculos que impidan su interacción con diversas oportunidades laborales que consideren su vocación y aptitudes.*
6. *Promover planes y programas dirigidos a fomentar el uso eficiente del tiempo libre de los jóvenes, mediante herramientas y espacios lúdicos que conserven un componente educativo.*
7. *Brindar asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios en la formulación, implementación y seguimiento de sus políticas para la garantía de los derechos de los jóvenes.*
8. *Gestionar alianzas con organismos y con entidades nacionales e internacionales de carácter público, privado y mixto, que contribuyan a la garantía y cumplimiento de los derechos de los jóvenes”.*

Según la Guía de Modernización de Entidades Públicas, uno de los requisitos que deben cumplir para realizar reestructuraciones en entidades del Estado:

*“Para dar solución a un problema, es necesario partir de un diagnóstico, que es la base sobre la cual se construye todo proceso de cambio organizacional. Éste nos permitirá descubrir y plantear una intervención apropiada en la estructura y planta de personal, para la eliminación de barreras, para la obtención de niveles de funcionamiento óptimos en la entidad u organismo público”<sup>6</sup>.*

#### **Concepto del Departamento Administrativo para la Función Pública**

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, *“las entidades que realicen reestructuraciones deben estar soportadas por estudios y análisis técnicos que la sustentan, las reestructuraciones y adecuaciones de espacios generan unos gastos que las entidades deberían asumir”<sup>7</sup>.*

#### **Marco legal**

**Ley 1955 de 2019. Artículo 196. Generación de empleo para la población joven del país.** Con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la

creación de nuevos empleos de carácter permanente del nivel profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas.

**Parágrafo 1º.** Las entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

**Parágrafo 2º.** Las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años.

**Parágrafo 3º.** Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación.

**La Ley 1780 de 2016:** La cual tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

**Ley 1429 de 2010. Establece incentivos para la vinculación y contratación de jóvenes al sector productivo.** La cual establece derechos a las personas naturales que tengan hasta 35 años. En el caso de las personas jurídicas, deben tener participación de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que represente como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

Teniendo en cuenta el alto índice de desempleo en los jóvenes entre los 18 y 28 años, el objetivo es fomentar la contratación y participación de los jóvenes sin experiencia.

**Ley 1429 de 2010.** “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”. La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

**Ley 375 de 1997:** “Por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones”. Esta ley tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.

#### **Colombia Joven**

Colombia cuenta con una dependencia que hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargada de asesorar y asistir al Gobierno nacional y a las entidades territoriales en el diseño implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que promuevan generación de oportunidades para la juventud y la eliminación de las barreras de su desarrollo, con miras a su transformación integral y al goce efectivo de sus derechos.

<sup>6</sup> Departamento Administrativo para la Función Pública, Guía de Modernización de Entidades Públicas número 19, Bogotá, D. C., Colombia, julio de 2014.

<sup>7</sup> Concepto al Proyecto Ley 146/2019 Departamento Administrativo para la Función Pública.

<p>Sentencia Antecedentes</p>	<p>C-115 de 22 de febrero de 2017                  Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3°, literal a) (parcial) de la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo.  <i>“No existe justificación constitucional alguna que permita soportar el trato diferente y, por el contrario, el objetivo buscado por el legislador, relativo a la generación de empleo formal, no se limita a las personas menores de 28 años.                  La focalización de los programas de fomento desconoció el deber de propender por la prosperidad general, previsto en el artículo 2° de la Constitución, así como el deber de buscar la efectividad de los derechos y garantías constitucionales. Respecto de la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.                  La norma desconoció el deber de progresividad y no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en este caso, respecto del derecho al trabajo en condiciones formales para una vida en condiciones de dignidad y justicia. Consideran que respecto de las personas mayores de 28 años no existe un programa equivalente que permita considerar que se respetó el mandato de progresividad en cuanto a la faceta prestacional de los derechos fundamentales. Según la demanda, el desconocimiento del mandato de progresividad y la vulneración al principio de igualdad, afecta el derecho al trabajo, previsto en los artículos 25 de la Constitución Política y en los artículos 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 6° y 7° del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales”<sup>8</sup>.</i></p>
<p>Consideraciones</p>	<p>“Impone la obligación al Gobierno nacional de diseñar y poner en funcionamiento una serie de medidas de fomento destinadas a la creación de empresas por parte de jóvenes técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, menores de 28 años, y de puestos de trabajo formales destinadas al mismo grupo poblacional. Dentro de las herramientas de fomento que la ley autoriza se enuncian: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites”.</p>

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p><b>TEXTO PROPUESTO INICIAL</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE</b></p>	<p><b>OBSERVACIONES</b></p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Empleo Juvenil y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo II de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b>  <b>Artículo nuevo: Jóvenes recién egresados.</b> Se entenderá por jóvenes recién egresados, las personas de diez y ocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b>  <b>Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.</b> Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b>  <b>Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.</b> Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.</p>	<p>Teniendo en cuenta el concepto del DAFP, las entidades que realicen reestructuraciones deben estar soportadas por estudios y análisis técnicos que la sustentan, las reestructuraciones y adecuaciones de espacios generan unos gastos que las entidades deberían asumir<sup>9</sup>.</p>

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 115 de 2017.

<sup>9</sup> Concepto al Proyecto Ley 146/2019 Departamento Administrativo para la Función Pública.



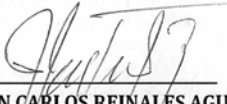
TEXTO PROPUESTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Parágrafo 1º.</b> En los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley las entidades del Estado deberán modificar su planta de personal con el fin de garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.</p>	<p><b>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.</b> Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.</p>	
<p><b>Artículo 4º. Planta Temporal de Primer Empleo.</b> Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	Sin modificaciones	
<p><b>Artículo 5º. Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales.</b> Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que se ejecuten en este tipo de servicios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y profesionales.</p>	Eliminar.	La idoneidad, la experiencia, el conocimiento y la formación dependen de la tarea u objeto que requiera la entidad. Bajar las calidades va en perjuicio de la entidad.
<p><b>Artículo 6º. Voluntariado como experiencia laboral.</b> El Gobierno nacional reglamentará el reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral general de hasta el 50% del tiempo dedicado al voluntariado, en los casos en los cuales el mismo se efectúe dentro de las organizaciones descritas en el artículo 3º de la Ley 1505 de 2012. Para lo cual debe mediar certificación de las organizaciones adscritas al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.</p>	Sin modificaciones.	


TEXTO PROPUESTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 7°. Reconocimiento mejores Pruebas Nacionales Icfes.</b> Los jóvenes que se encuentren incursos en una convocatoria pública en el ámbito de esta ley, y hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), o quien haga sus veces, obtendrán una calificación adicional en el desarrollo de la misma. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	<p><b>Artículo 7°. Reconocimiento mejores Pruebas Nacionales Icfes.</b> Los jóvenes que cumplan con los requisitos de la presente ley y hayan obtenido un grado alto de calificación en las pruebas Saber Icfes o el que haga sus veces, obtendrán una calificación adicional en las convocatorias laborales públicas que realicen. <b>Parágrafo.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	
<p><b>Artículo 8°. Promoción.</b> La Dirección del Sistema de Juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	
<p><b>Artículo 9°.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	

**6. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate a la ponencia del Proyecto ley número 146 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la Planta Temporal de Empleo Juvenil y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

  
**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
 Representante a la Cámara por Risaralda  
 Comisión VII Constitucional Permanente  
 Partido Liberal Colombiano  
 (Coordinador)

  
**MAURICIO TORO ORJUELA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
 Comisión VII Constitucional Permanente  
 Partido Alianza Verde  
 (Ponente)

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la Planta Temporal de Empleo Juvenil y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República  
 DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Empleo Juvenil y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

**Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo II de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:**

**Artículo nuevo. Jóvenes recién egresados.** Se entenderá por jóvenes recién egresados, las personas de diez y ocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.

**Artículo 3°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 0780 de 2016, el cual quedará así:**

**Artículo 14. De las Planta Temporal de Primer Empleo.** Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

**Parágrafo primero.** Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004.

**Artículo 4°. Planta Temporal de Primer Empleo.** Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

**Artículo 5°. Voluntariado como Experiencia Laboral.** El Gobierno nacional reglamentará el reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral general de hasta el 50% del tiempo dedicado al voluntariado, en los casos en los cuales el mismo se efectúe dentro de las organizaciones descritas en el artículo 3° de la Ley 1505 de 2012. Para lo cual debe mediar certificación de las organizaciones adscritas al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

**Artículo 6°. Reconocimiento mejores Pruebas Nacionales Icfes.**


Los jóvenes que cumplan con los requisitos de la presente ley y hayan obtenido un grado alto de calificación en las pruebas Saber Icfes o el que haga sus veces, obtendrán una calificación adicional, en las convocatorias laborales públicas que realicen.

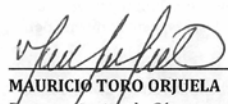
**Parágrafo.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

**Artículo 7°. Promoción.** La Dirección del Sistema de Juventud Colombia Joven diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.

**Artículo 8°.** Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.

**Artículo 9°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
 Representante a la Cámara por Risaralda  
 Comisión VII Constitucional Permanente  
 Partido Liberal Colombiano  
 (Coordinador)

  
**MAURICIO TORO ORJUELA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
 Comisión VII Constitucional Permanente  
 Partido Alianza Verde  
 (Ponente)

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)*

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 114 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), fue radicado el día 31 de julio de 2019 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Senadores John Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco y el honorable Representante Carlos Eduardo Acosta Lozano.

El Proyecto de Ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 700 de 2019 y remitido a la Comisión Tercera Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara designó como ponente para primer debate al Representante, Gustavo Hernán Puentes Díaz, el día 3 de septiembre de 2019.

### II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto crear y emitir la Estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) con un término pArtara su recaudo de veinte (20) años, con el fin de aumentar la cobertura y garantizar el acceso a la educación superior. Así mismo, busca financiar la infraestructura física y tecnología de esta institución de educación superior, para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas, reconociendo el esfuerzo realizado por más de 37 años donde ha tenido cambios tan significativos como su

transformación a ente autónomo universitario y generar precedentes frente a la educación a distancia como un derecho.

Para tal fin, esta iniciativa dispone de la creación de una estampilla, y se establece como hecho gravable con su correspondiente tarifa, algunos actos, servicios o productos. De igual manera, autoriza a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para determinar sus características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio, recaudo, distribución y la cuantía de la distribución.

Los servidores públicos del orden departamental y distrital de cada uno de los entes territoriales involucrados y que intervengan en el gravamen están en la obligación de adherir o anular la estampilla, su recaudo y pago tendrán una contabilidad especial y separada.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene diez (9) artículos los cuales establecen: (i) el artículo 1° establece el objeto, que es crear y emitir la estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), (ii) el artículo 2°, establece que la estampilla Pro Universidad Abierta y a Distancia (UNAD), es una contribución parafiscal con destinación específica para aumentar la cobertura y para financiar la infraestructura física y tecnológica, (iii) el artículo 3°, autoriza a las Asambleas Departamentales y al Concejo de Bogotá para que fijen los elementos del gravamen, estableciendo los hechos gravables, (iv) el artículo 4°, faculta a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales de los departamentos y municipios de los que haga presencia la UNAD, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, (v) el artículo 5° define la destinación de la estampilla, (vi) el artículo 6°, de acuerdo con la autonomía fiscal, establece que las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales definirán la tarifa de la estampilla, (vii) el artículo 7° fija el monto de la estampilla, (viii) el artículo 8° consagra que el Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) deberá rendir informe a las Comisiones Terceras Económicas de Senado y Cámara sobre los montos y la ejecución de los recursos obtenidos por la estampilla, y (ix) el artículo 9° establece la vigencia.

### IV. MARCO JURÍDICO

La Constitución Política manifiesta que los miembros del Congreso de la República están plenamente facultados para la presentación de proyectos de ley o acto legislativo, en ese mismo orden los artículos 150, 154, 334, 341 y 359-3 superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes.

Así mismo, la Constitución Política otorga al Congreso de la República la facultad de sugerir la direccionalidad de la economía a través de la facultad conferida por la Carta Magna.

En esta medida, es preciso observar que la estampilla que se pretende crear con esta iniciativa legislativa busca validar su aprobación soportándose, en lo establecido en el artículo 287, inciso 3° y el artículo 338 de la Constitución.

Bajo este entendido, tal y como lo ha dilucidado de forma clara la jurisprudencia constitucional (Sentencia 538 de 2002), la creación de tributos a nivel territorial, autorizados por los artículos 300, inciso 4° y 313, inciso 4°, requiere tanto de la intervención del legislativo como de las autoridades administrativas de orden territorial, entiéndase Concejo Municipal o Distrital o Asambleas Departamentales, en tanto la autorización del legislativo en materia impositiva deben someterse los cuerpos colegidos descentralizados.

Por lo tanto, resulta que, a partir del mandato de autorización prefijado por la ley, a los Concejos y Asambleas, corresponde, en ejercicio de su autonomía, establecer los elementos específicos de los tributos, sin trasgredir límite del marco general establecido legalmente.

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “Tasas parafiscales”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos.

Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común.

Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en Sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica.

Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

## V. CONSIDERACIONES

Tal y como se esboza en la exposición de motivos, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, (UNAD), es un Proyecto Educativo que nació con el nombre de Unidad Universitaria del Sur de Bogotá (UNISUR), mediante la Ley 52 de 1981, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y que fue transformada por el Congreso de la República mediante la Ley 396 del 5 de agosto de 1997 en Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). El objeto fue diseñar e implementar programas académicos con la estrategia pedagógica de la educación a distancia pertinente con las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales, acordes con los retos y las demandas de una sociedad democrática, participativa y dinámica, con los modelos científicos, sociales y culturales que contextualizan al siglo XXI.

Desde su puesta en marcha en abril de 1982, la Universidad se ha caracterizado por su compromiso con las comunidades y las poblaciones que no han tenido acceso a una capacitación técnica, socio-humanística y comunitaria. Promoviendo la recuperación de los tejidos sociales, la generación de espacios laborales y la formación para la decisión y la participación ciudadana.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), mediante Decreto 2770 de 2006, por el cual se transforma la UNAD en un Ente Universitario Autónomo de orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, conservando la misma denominación.

La UNAD se ha consolidado gracias al esfuerzo solidario y la visión clara de los miembros de su comunidad, entendiendo el futuro no como un sueño sino como una verdad realizable; por ello se han concertado ideales en procura del compromiso y la responsabilidad que tiene la Universidad frente a los retos del Estado colombiano de cara al desarrollo social y por ende, de sus diferentes regiones; así mismo, con la visión de responder a los desafíos de un mundo cada vez más global sin perder la identidad local, regional y nacional.

La Universidad, tiene cobertura nacional a través de 8 zonas, 64 Centros Regionales de Educación a Distancia y su representación en los Estados Unidos a través de la seccional UNAD Florida; como espacios académicos de la Institución a través de los cuales se ofrecen programas académicos.

Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes con las necesidades locales, regionales y nacionales; lidera procesos de apertura y democratización mediante la estrategia a distancia con metodologías innovadoras acordes con las demandas y retos de la sociedad colombiana del presente y abierta al nuevo milenio.

Actualmente la UNAD, es la única institución pública de educación superior que ofrece todos sus programas de formación profesional con la metodología de educación a distancia, lo cual le ha permitido formular y desarrollar procesos académicos y administrativos adecuados a esta estrategia.

Con su estrategia pedagógica, la UNAD contribuye a la creación de condiciones que fomenten el arraigo y la permanencia de sus estudiantes y egresados en sus lugares de origen. De esta manera, la UNAD coadyuva a disminuir el fenómeno de la migración hacia las ciudades de mayor desarrollo y a fomentar, desde sus currículos, la formación del espíritu empresarial y creativo para la búsqueda de soluciones pertinentes a las necesidades de las regiones en las cuales hace presencia.

La UNAD, con el apoyo de una política educativa estatal que favorezca las necesidades de inversión en infraestructura física y tecnológica, contribuirá, más ampliamente, al cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo universitario en igualdad de oportunidades, para promover y fomentar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a los demás bienes de la cultura y al proceso de creación de los valores de identidad nacional (artículo 70 Constitución Política).

Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes y lidera procesos de apertura y democratización en la modalidad abierta y a distancia con el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, aplicando metodologías innovadoras acordes con las demandas y los retos de la sociedad colombiana orientados a la construcción de tejido social.

La UNAD, cuenta con la capacidad académica, administrativa, técnica, de comunicaciones y tecnológica para el desarrollo de las actividades que se plantean en la presente propuesta, dispone de Infraestructura física y cuerpo docente altamente cualificado, cuenta con el respaldo institucional, que permite que los procesos cumplan con los estándares de calidad, y demás especificaciones que se requieren para su correcta ejecución, siendo necesario potenciar sus dinámicas para aumentar el impacto social.

Por lo anterior, la UNAD fundamenta seis responsabilidades sustantivas de acción: inclusión, formación, innovación, investigación, desarrollo regional y proyección comunitaria e internacionalización, buscando desarrollar en forma coresponsable, programas y servicios de alta calidad y pertinentes para contribuir a la resolución de problemas, al mejoramiento de la situación humanitaria, al desarrollo de una pedagogía de la convivencia pacífica y solidaria y a la resolución de conflictos en forma dialogante, entre las múltiples necesidades y problemáticas reales que afectan a la sociedad colombiana, en pos de concretar el paso de “una idea de universidad” a una “universidad con ideas y prácticas solidarias”.

La UNAD integra a la gestión universitaria el concepto de sostenibilidad e impacto social, como el manejo de los recursos y la organización social de la UNAD, que se encaminan a atender las necesidades de la población más vulnerable del país, preferencialmente y la población de estratos socioeconómicos menos favorecida, en la búsqueda de la justicia social, igualdad de oportunidades, y el respecto a la diversidad cultural, étnica y de otros factores en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida en las regiones.

Si bien es cierto que la sostenibilidad económica y financiera entendida como el equilibrio entre los ingresos y los gastos, resulta ser uno de los objetivos corporativos de mayor priorización en la gestión organizacional, pues de él depende su sobrevivencia institucional a lo largo del tiempo, y de la misma manera en que se buscan fuentes permanentes de ingreso, también se adoptan políticas y mecanismos que regulan su gasto e inversión que permitan cumplir con los objetivos y las funciones sustantivas declaradas en el Proyecto Académico Pedagógico Solidario.

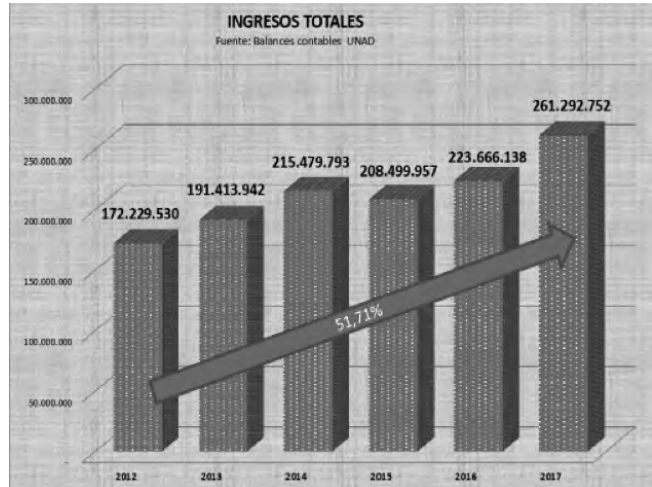
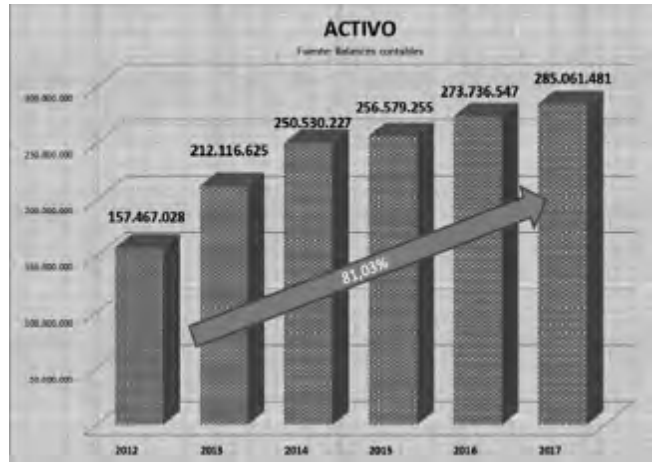
No obstante, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), en los últimos siete años no ha parado su crecimiento y con la utilización de recursos propios ha generado crecimiento en cobertura, programas y sedes contribuyendo efectivamente a las políticas de cobertura, calidad y regionalización del Gobierno Nacional y comprometiéndose con el Desarrollo de nuestro país.

De igual forma la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), ha hecho esfuerzos en la investigación y desarrollo de medios y mediaciones pedagógicas que permitan la inclusión social de personas con dificultades de aprendizaje permitiendo que colombianos con esta situación sigan su proceso de desarrollo por medio de los programas. Así también esta universidad ha sido incluyente con las minorías étnicas y con poblaciones vulnerables.

Es importante reconocer que la estructura organizacional sistémica permite apostarles a los grandes desafíos del sector educativo, y la

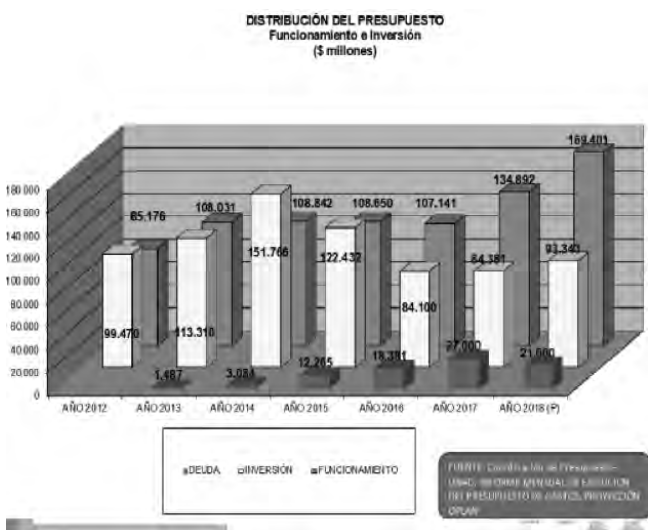
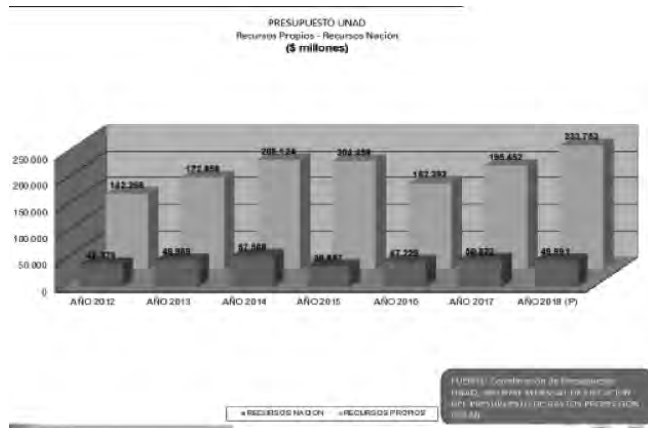
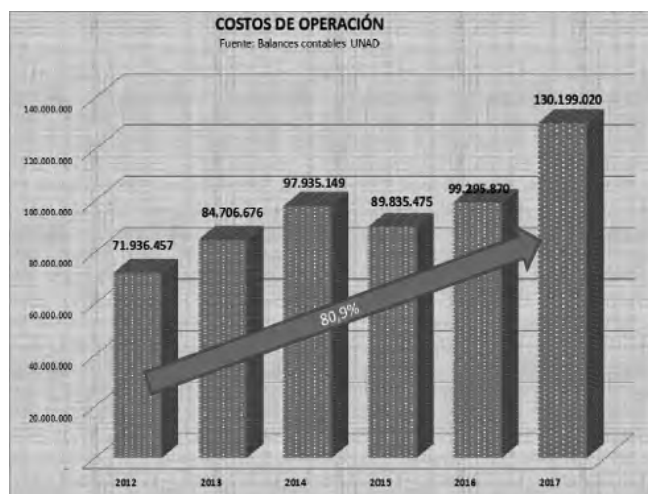
planificación de la Universidad permite tener un consenso y la visión holística sobre las necesidades y oportunidades, para el desarrollo presente y futuro de la organización.

Como se evidencia la UNAD cuenta solamente con un 20% o 25% de recursos nación, lo demás son recursos propios que se desarrollan bajo la gestión antes planteadas.



Como se muestra en la gráfica anterior la UNAD ha tenido un crecimiento sostenido.





Distribución de los aportes nación per cápita por universidades públicas al 2017.



Fuente: MEN. Cálculos: Oficina Asesora de Planeación UNAD.

La UNAD, es la Institución que menos recibe de aporte per cápita de las universidades públicas, y en su dinámica como organización inteligente ha sido

pionera y líder en educación a distancia, ha permitido a cada vez más ciudadanos dentro y fuera del país optar por una educación de calidad a bajo costo, y ha legitimado la importancia y el valor que genera la educación a distancia y los modelos virtuales de aprendizaje. Su estructura nacional e internacional permite aportar a los procesos de formación de los estudiantes, en especial permite dar la opción a aquellos de mayor vulnerabilidad, tener acceso a la educación desde y en sus regiones.

- a) **Centros Educativos a Distancia (CEAD):** Son un componente organizacional de carácter universitario, articulado a un nodo, en el cual se desarrollan interrelaciones de índole académica y administrativa en forma reticular, con el fin de brindar oportunidades de socialización, formación, generación de conocimientos e interacción de estudiantes, cuerpo académico y comunidad, con el objeto de prestar servicios educativos con calidad y equidad social.
- b) **Centros Comunitarios de Atención Virtual (CCAV):** Son unidades de la Universidad creadas para que los usuarios encuentren allí un conjunto de servicios educativos, formales e informales, necesarios para su desarrollo personal, social, comunitario y laboral, con el uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones.
- c) **Unidades de Desarrollo Regional (UDR):** Son unidades adscritas a la Vicerrectoría de Desarrollo Regional y Proyección Comunitaria como escenario de dinamización de procesos sociales y comunitarios en zonas estratégicas para la Universidad, que permiten la atención de núcleos de población vulnerable.

Los CCAV como estrategia educativa de la UNAD orientada a ofrecer a los colombianos programas de formación pertinentes, de calidad, e innovadores enfocados a incentivar el uso y conocimiento de las TIC, y la formación del capital humano que dé respuesta a las necesidades del mundo tecnológico y empresarial, se consolida como la mejor opción que plantea fortalecer la educación virtual para mejorar el acceso a la educación superior y ampliar la cobertura.

La anterior estrategia contribuye a la convergencia y desarrollo regional, al crecimiento sostenible y competitividad, a la igualdad de oportunidades y a la consolidación de la paz, es así que como líder en el dominio y apropiación del modelo e-learning en Colombia, pionera en la incorporación al modelo educativo de tecnologías de la información y la comunicación con fines pedagógicos, hemos superado los 110.000 estudiantes y hoy como mega universidad nos afanzamos como UNAD global, conscientes de la necesidad de superar las expectativas de los estudiantes, desarrollando una adecuada gestión del conocimiento y promoviendo un sentido de responsabilidad social, emprendimiento y comprensión del entorno global en los estudiantes.

**Cobertura de la UNAD**

Para el cumplimiento de su misión, la estructura organizacional de la UNAD se compone por subsistemas que operan en múltiples contextos, los cuales se conocen como las Zonas, los Nodos de las Zonas, los Centros de Educación a Distancia (CEAD), Unidades de Desarrollo Regional (UDR) y el Campus Virtual de la Universidad. La UNAD tiene la siguiente cobertura en todo el territorio nacional (ver Tabla 1 y Gráfica 1).

**Tabla 1. Cobertura de la UNAD**

ZONA	NODO	COBERTURA EN DEPARTAMENTOS
1	Amazonía -Orinoquía	Acacías (Meta) Amazonas, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada
2	Caribe	Valledupar (Cesar) Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés
3	Centro Bogotá Cundinamarca	Bogotá D.C. Bogotá D.C., Cundinamarca
4	Centro Boyacá	Tunja (Boyacá) Boyacá
5	Centro Oriente	Bucaramanga Arauca, Norte de Santander y Santander
6	Centro Sur	Palmira (Valle) Cauca, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca
7	Occidente	Medellín (Antioquia) Antioquia, Caldas, Chocó, Quindío y Risaralda
8	Sur	Pitalito (Huila) Huila, Caquetá y Tolima

Con las tecnologías de la información y de la comunicación, la educación se ha beneficiado con nuevos modelos pedagógicos educativos a distancia y virtuales. A diferencia de la educación presencial, con los nuevos modelos es posible escalar el crecimiento y el acceso flexible de sectores poblacionales históricamente excluidos de una educación pertinente y cualificada.<sup>36</sup>

El compromiso de la UNAD con el desarrollo de una política de calidad que busca la excelencia de sus programas y servicios académicos, el perfil profesional competitivo de sus egresados y el mejoramiento continuo de sus procesos universitarios, ha garantizado durante los últimos años el cumplimiento de los más altos estándares de calidad, que le han merecido la obtención de la certificación de calidad de todos sus procesos formativos, de investigación, gestión tecnopedagógica en medios y mediaciones y apoyo bajo el modelo de educación abierta y a distancia.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), desde la vigencia 2004 ha estructurado e implementado el Sistema Integrado de Gestión (SIG), siendo este, una herramienta fundamental para la gestión universitaria, que aporta al desarrollo de los diferentes proyectos y el cumplimiento de su misión universitaria.

Fruto de ello, cuenta actualmente con la certificación bajo los estándares ISO 9001 (certificación sistema de gestión de calidad), NTCGP 1000 (Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública), ISO 14001 (certificación del Sistema de Gestión Ambiental), OHSAS 18001 (mejores prácticas en gestión de seguridad y salud en el trabajo) y NTC 5580 (certificación para programas de formación para el trabajo en el área de idiomas), las cuales han sido otorgadas por parte del ente certificador externo SGS Colombia S.A. (Ver <https://sig.unad.edu.co/acerca-del-sig/certificacion-del-sig>).

Es así como la producción de materiales didácticos y Ambientes Virtuales de Aprendizaje (AVA), se realiza atendiendo el Proceso Gestión Tecnopedagógica (M\_GT\_005), el cual cuenta con certificación de calidad Normas ISO 9001: 2008 y NTS GP1000: 2009, desde el año 2009, con recertificaciones en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

**Oferta de programas de la UNAD a nivel nacional:**

Escuela	PROGRAMAS DE GRADO				PROGRAMAS DE POSGRADO				Gran Total
	Técnicos Profesionales	Tecnológicos	Profesionales	Total grado	Especializaciones	Maestría	Doctorado	Total posgrado	
ECBTI	0	6	7	13	4	2	0	6	19
ECACEN	0	6	3	9	2	1	0	3	12
ECAPMA	0	4	3	7	2	0	0	2	9
ECEDU	0	0	5	5	3	0	0	3	8
ECSAH	0	0	7	7	0	3	0	3	10
ECISALUD	0	3	1	4	0	0	0	0	4
ECJP	0	0	1	1	1	0	0	1	2
<b>TOTALES</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>64</b>

ESCUELA	NIVEL	PROGRAMA	ÚLTIMA RESOLUCIÓN
CIENCIAS BÁSICAS, TECNOLOGÍA E INGENIERÍA (ECBTI)	POSGRADO	1	MAESTRÍA EN GESTIÓN DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Resolución número 10107 del 13 de julio de 2015
		2	MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS Resolución número 3943 del 12 de abril de 2019
		3	ESPECIALIZACIÓN DE PROCESOS DE ALIMENTOS Y BIOMATERIALES Resolución número 14882 del 11 de septiembre de 2014
		4	ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD INFORMÁTICA 17195 del 27 de diciembre 2012.
		5	ESPECIALIZACIÓN EN REDES DE NUEVA GENERACIÓN Resolución 12425 de julio 31 de 2018



ESCUELA	NIVEL		PROGRAMA	ÚLTIMA RESOLUCIÓN	
	PROFESIONAL	6	ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROCESOS LOGÍSTICOS EN REDES DE VALOR	Resolución 12427 de julio 31 de 2018	
		7	INGENIERÍA DE ALIMENTOS	Resolución 575 del 23 de enero de 2017	
		8	INGENIERÍA DE SISTEMAS	Resolución 7897 del 11 de mayo de 2018	
		9	INGENIERÍA DE TELECOMUNICACIONES	Resolución número 14518 del 16 de octubre de 2013	
		10	INGENIERÍA ELECTRÓNICA	Resolución número 13155 del 25 septiembre de 2013	
		11	INGENIERÍA INDUSTRIAL	Resolución 5867 del mayo 4 de 2015	
		12	DISEÑO INDUSTRIAL	Resolución 09010 de junio 5 de 2018	
	13	INGENIERÍA MULTIMEDIA	Resolución 0310 del 16 de enero de 2019		
	TECNOLOGÍA	14	TECNOLOGÍA EN CALIDAD ALIMENTARIA, cambio denominación, antes era TECNOLOGÍA EN ALIMENTOS	Resolución 07749 del 10 mayo de 2018	
		15	“TECNOLOGÍA EN PRODUCCIÓN DE AUDIO CAMBIO NUEVA RESOLUCIÓN A (RESOLUCIÓN NÚMERO 5859 MAYO 4 DE 2015) ANTES TECNOLOGÍA DE AUDIO”	Resolución número 5859 de mayo 4 de 2015	
		16	TECNOLOGÍA EN AUTOMATIZACIÓN ELECTRÓNICA	Resolución número 4342 de abril 19 de 2013	
		17	TECNOLOGÍA EN DESARROLLO DE SOFTWARE	Resolución 13156 de 25 de septiembre de 2013 Resolución número 1239 del 31 de enero de 2014 Corrección	
		18	TECNOLOGÍA EN LOGÍSTICA INDUSTRIAL	Resolución número 4343 del 19 de abril de 2013	
		19	TECNOLOGÍA EN SISTEMAS DE COMUNICACIONES INALÁMBRICAS	Resolución número 4341 del 19 de abril de 2013	
	CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE NEGOCIOS (ECACEN)	POSGRADO	20	ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA ESTRATÉGICA DE MERCADERO	Resolución número 14503 del 16 de octubre de 2013
			21	ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN DE PROYECTOS	Resolución número 987 del 24 de enero de 2014
			22	MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE ORGANIZACIONES	Resolución número 20520 del 4 octubre de 2017
		PROFESIONAL	23	ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	Resolución 9260 de 7 de julio de 2018
			24	ECONOMÍA	Resolución número 10440 del 14 de julio de 2015
25	CONTADURÍA PÚBLICA	Resolución número 12424 del 31 de julio de 2018			
TECNOLOGÍA	TECNOLOGÍA	26	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN AGROPECUARIA	Resolución número 12019 de septiembre 6 de 2013	
		27	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN COMERCIAL Y DE NEGOCIOS	Resolución número 6544 del 12 de mayo 2015	
		28	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN DE EMPRESAS ASOCIATIVAS Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS	Resolución número 12020 del 16 septiembre de 2013	
		29	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN DE OBRAS CIVILES Y CONSTRUCCIONES	Resolución número 095 del 3 de enero de 2014	
		30	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN DE TRANSPORTES	Resolución número 099 del 3 de enero de 2014	
		31	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN INDUSTRIAL	Resolución número 16616 del 20 de noviembre de 2013	

ESCUELA	NIVEL		PROGRAMA	ÚLTIMA RESOLUCIÓN
CIENCIAS AGRÍCOLAS, PECUARIAS Y MEDIO AMBIENTE (ECAPMA)	POSGRADO	32	ESPECIALIZACIÓN BIOTECNOLOGÍA AGRARIA	Resolución número 17193 de diciembre 27 de 2012
		33	ESPECIALIZACIÓN EN NUTRICIÓN ANIMAL SOSTENIBLE	Resolución número 4906 de abril 7 de 2014
	PROFESIONAL	34	AGRONOMÍA	Resolución 16756 de diciembre 20 de 2012
		35	INGENIERÍA AMBIENTAL	Resolución 9532 de 29 de octubre de 2010
		36	ZOOTECNIA	Resolución 8086 de mayo 17 de 2018
	TECNOLOGÍA	37	TECNOLOGÍA EN PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	Resolución número 17194 de diciembre 27 de 2012
		38	TECNOLOGÍA EN PRODUCCIÓN ANIMAL	Resolución número 17682 de diciembre 6 de 2013
		39	TECNOLOGÍA EN SANEAMIENTO AMBIENTAL	Resolución 013396 del 14 de agosto de 2018
40		TECNOLOGÍA EN SISTEMAS AGROFORESTALES	Resolución número 16755 del 20 de diciembre de 2012	
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN (ECEDU)	POSGRADO	41	ESPECIALIZACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA	Resolución 2030 del 13 de febrero de 2018
		42	ESPECIALIZACIÓN EN EDUCACIÓN, CULTURA Y POLÍTICA	Resolución 22110 del 24 de octubre de 2017
		43	ESPECIALIZACIÓN EN PEDAGOGÍA PARA EL DES. DEL APRENDIZAJE AUTÓNOMO	Resolución número 12426 del 31 de julio de 2018
	PROFESIONAL	44	LICENCIATURA EN ETNOEDUCACIÓN	Resolución número 16420 del 13 de diciembre de 2012, tener en cuenta que se toma la fecha de la resolución de acreditación 3987 de 18 -Apr-2012
		45	LICENCIATURA EN FILOSOFÍA	Resolución 12423 de 31 de julio de 2018
		46	LICENCIATURA LENGUAS EXTRANJERAS CON ÉNFASIS EN INGLÉS cambio denominación, antes era LICENCIATURA EN INGLÉS COMO LENGUA EXTRAN-JERA	<a href="#">Resolución 09864 del 19 de junio de 2018</a>
		47	LICENCIATURA EN MATEMÁTICAS	Resolución 1049 del 30 de enero de 2019
		48	LICENCIATURA EN PEDAGOGÍA INFANTIL	Resolución número 06633 de mayo 12 de 2015
CIENCIAS SOCIALES, ARTES Y HUMANIDADES (ECSAH)	POSGRADO	49	MAestrÍA EN DESARROLLO ALTER-NATIVO, SOSTENIBLE Y SOLIDARIO	Resolución número 6117 de mayo 6 de 2015
		50	MAestrÍA EN COMUNICACIÓN	Resolución número 5225 de mayo 5 de 2015
		51	MAestrÍA EN PSICOLOGÍA COMUNITARIA	Resolución número 13071 de agosto 25 de 2015
	PROFESIONAL	52	COMUNICACIÓN SOCIAL	Resolución 07896 11 de mayo de 2018
		53	FILOSOFÍA	Resolución 10583 14 de julio de 2015
		54	PSICOLOGÍA	Resolución 3443 del 14 de marzo de 2014
		55	SOCIOLOGÍA	Resolución número 6618 del 12 mayo de 2015
		56	ARTES VISUALES	Resolución número 13946 del 4 de septiembre de 2015
57	MÚSICA	Resolución 07862 del 20 de abril de 2017		
58	GESTIÓN DEPORTIVA	Resolución 1045 del 30 enero de 2019		
CIENCIAS DE LA SALUD (ECISALUD)	PROFESIONAL	59	ADMINISTRACIÓN EN SALUD	Resolución número 17744 de octubre 22 de 2014
	TECNOLOGÍA	60	TECNOLOGÍA EN REGENCIA DE FARMACIA	Resolución número 8200 4 de junio de 2015
		61	TECNOLOGÍA EN SALUD Y SEGURIDAD PARA EL TRABAJO	Resolución número 14301 del 7 de septiembre de 2015
		62	TECNOLOGÍA EN RADIOLOGÍA E IMÁGENES DIAGNÓSTICAS	Resolución número 16975 del 22 de agosto de 2016
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS (ECJP)	POSGRADO	63	ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA	Resolución número 2996 de mayo 6 de 2009 Resolución número 7817 del 1° de junio de 2015
	PROFESIONAL	64	CIENCIA POLÍTICA	Resolución 2133 del 6 de marzo de 2019

La UNAD potencia la acción transformadora en el desarrollo humano sostenible, en el reconocimiento de la interculturalidad, en el desarrollo comunitario y regional y optimiza las ventajas de la innovación tecnológica con todas sus capacidades de interacción.

El Desarrollo Organizacional es la respuesta a la globalidad, ya que las organizaciones buscan ser más eficientes en sus procesos, persiguiendo el logro de sus objetivos, los cuales generan eficiencia y competitividad. Para el caso de la UNAD esto es significativo, ya que en el sector educativo se ha destacado por la pertinencia en las regiones, y con la implementación de su modalidad académica y administrativa, ha reflejado resultados altamente eficientes, lo cual ha servido de punto de referencia para otras organizaciones es así que ha diseñado macroestrategias para la región como las siguientes:

**a) Educación para la ruralidad (Campounad)**

Campounad es la principal estrategia de la UNAD, que articula la formación (capacitación, cualificación y educación formal), la productividad del campo (proyectos productivos, asociatividad y agroindustria) y el bienestar integral (telesalud y consultoría jurídica) para el campesino y su familia.

Para llegar hasta cada uno de los microterritorios, Campounad hace uso de las tecnologías de la información y la comunicación, de la plataforma institucional y las capacidades en talento humano altamente formado e infraestructura instaladas directamente en los territorios. La investigación y la innovación son elementos transversales a la estrategia, donde no solo la investigación acción participación, sino la investigación frontera del conocimiento y los productos de desarrollo tecnológico: agricultura de precisión, drones, desarrollos de software, telemetría de datos, microsensores y microcontroladores para la fertirrigación, entre otros, se ponen al servicio de las comunidades rurales.

La estrategia Campounad de la Universidad, se consolida como una alternativa orientada a las poblaciones rurales y sus familias, caracterizada por contar con una propuesta principalmente productiva con dinámicas en el área pedagógica, metodológica y didáctica de gran coherencia entre sí pero también con las necesidades de esta población a la que está dirigida.

**b) Alfabetización, educación básica y media.**

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), diseña y desarrolla programas académicos de investigación y de proyección social acordes a las necesidades de diferentes poblaciones a nivel local, regional y nacional, así mismo lidera procesos de apertura y democratización con base en la modalidad de educación abierta y a distancia utilizando medios y mediaciones pedagógicas apoyadas por las TIC, para ofrecer una educación integral de carácter permanente que da respuesta al llamado de una “Educación para todos con calidad global”.

Este proceso de formación abarca la alfabetización, la educación básica y media de jóvenes y adultos, hasta la articulación de la educación media con la

educación superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, fortaleciendo el proyecto de vida de sus beneficiarios, quienes por múltiples razones no han tenido acceso al sistema educativo colombiano.

**c) Formación de formadores (el papel de los docentes en la universidad digital).**

El Programa Formación de Formadores (PFF) de la UNAD, es el escenario de cualificación del cuerpo académico de la UNAD, el cual se concibe como un *continuum* formativo que articula diplomaturas, especializaciones, maestrías y doctorados. Por tanto, el PFF es un escenario que pretende formar sujetos a partir la construcción de sentido y significado del conocimiento propio de la educación a distancia, a partir de la apropiación, la profundización, la investigación y la innovación desde cada una de las fases que conforman el *continuum* formativo del programa. Este programa permitirá permear a las IES en el desarrollo de sus procesos a distancia en consolidar la infraestructura del recurso humano para el efecto.

**d) Plataformas tecnológicas de acceso abierto y escalonable.**

LA UNAD ha desarrollado por más de 15 años una plataforma bajo la arquitectura libre con altos estándares de desarrollo de la IEEE y calidad, con el fin de entregar una respuesta efectiva, personalizada y escalable a la veloz dinámica de generación, intercambio y difusión de la información y el conocimiento, y al incremento de las comunicaciones interpersonales a través de redes sociales, académicas y de investigación.

**e) Gestión curricular en la prospectiva de núcleos problémicos territoriales.**

La gestión de un currículo a partir de la construcción de núcleos problémicos territoriales, implica la articulación de los enfoques, teorías y miradas disciplinares, con las problemáticas, necesidades y oportunidades que se encuentran en las regiones, en donde se integran los saberes académicos con los no académicos, para dar pie a construcciones curriculares, de manera participativa y de carácter flexible y pertinente, con las cuales se responde a las necesidades laborales, desde la formación, la investigación y la proyección social para contribuir al desarrollo territorial.

**f) Innovación pedagógica y didáctica (los ambientes y objetos virtuales para afianzar autoformación).**

El reconocimiento de los procesos de aprendizaje de los estudiantes, de los contextos en los que se desarrollan y la identificación de las potencialidades formativas de los ambientes y de los objetos virtuales, posibilita la generación de innovaciones pedagógicas y didácticas a través de las cuales se construyen mediaciones disponibles, amigables y accesibles, que trazan puentes entre el conocimiento y los estudiantes, entre lo conocido y lo que está por conocer, para facilitar los procesos de autoformación, de manera situada y contextualizada.

**g) Sistema de educación terciaria y formación dual. Instituto Técnico Profesional (ITP), UNAD.**

El Instituto Técnico Profesional (ITP) de la UNAD, es una propuesta que busca construir acciones de innovación, en las que se incluyan la identificación y actuación sobre necesidades y oportunidades del país en relación con procesos de formación de talento humano que demande el sector productivo, como también el trabajo colaborativo para abordar proyectos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica y organizacional. El mismo, tendrá como una de sus funciones, dinamizar, coordinar y realizar el seguimiento de la dinámica que enmarca el modelo dual para programas técnicos, tecnológicos y posgrados del pilar técnico. Implementará estrategias, modelos, procesos y trayectos formativos en articulación universidad-sector productivo. Ello permitirá a los jóvenes colombianos valorar y dignificar este tipo de formación *in situ* y a los empresarios e industriales del país contar con un talento humano altamente capaz y pertinente a sus requerimientos y necesidades de corto, mediano y largo plazo. Este proyecto surge de las permanentes relaciones que la UNAD ha afianzado con organismos líderes de educación dual en Alemania, con el auspicio de nuestra embajada en ese país.

**h) El bilingüismo y sus expresiones digitales de calidad y cobertura.**

El ámbito de la internacionalización también exige innovaciones en la forma en que se puede sensibilizar y afianzar a los estudiantes con el aprendizaje de una segunda lengua mediante el uso y apropiación de las pedagogías mediadas. La UNAD se convierte en un dispositivo idóneo para el desarrollo de proyectos masivos de bilingüismo, garantizando al mismo tiempo calidad y cobertura, a través de su Instituto Virtual de Lenguas que ha trabajado proyectos masivos de bilingüismo de más de 15.000 estudiantes en departamentos como Santander, Meta y Valle del Cauca por nivel y atiende un promedio de más de 25.000 estudiantes por promedio académico en los diferentes niveles del Marco Común Europeo de Referencia (MCER) y recibió este año la certificación NTC5580 para la oferta y certificación de competencias en inglés.

**i) Los sistemas de capacitación, cualificación y formación abierta y flexible (MOOC).**

Se encuentra relacionado con el Sistema Universitario Abierto (SUA), de la UNAD. Actualmente se está consolidando la irrupción de los llamados (MOOC), “Masive Open On line Courses”, como una alternativa para el desarrollo de la educación a distancia. Constituyen un tipo de oferta académica, automatizada y empaquetada. Son “masivos”, por su estructura de costos y el modelo de escalabilidad, son “abiertos” por su acceso basado en recursos de aprendizaje y su financiamiento asociado a la certificación, son “online”, porque se soportan

en la red mediante aulas virtuales, y son “cursos” por su planificación curricular y producción previa.

En la UNAD, el Sistema Universitario Abierto (SUA) permite el desarrollo de procesos de aprendizaje masivos, en línea, abiertos, estructurados, y autorregulados, a través de la oferta periódica o permanente de cursos en áreas o temas específicos de una disciplina, para posibilitar el fortalecimiento o la adquisición de competencias laborales y profesionales de base social, humanística, tecnológica y científica, mediante evaluaciones de competencias en las que los usuarios demuestren el cumplimiento de un nivel de desempeño determinado, a partir de sus conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos.

**j) La articulación con la educación media y la certificación laboral técnica para jóvenes bachilleres.**

El Sistema Nacional de Educación Permanente ofrece al país educación de calidad en los diferentes niveles de formación previos a la educación superior, a través del programa de alfabetización, educación básica y media, la educación media fortalecida y la articulación entre la educación media y la superior, donde el estudiante y las instituciones de educación media de todo el país pueden optar por el fortalecimiento de competencias básicas y/o la certificación de competencias laborales basadas en las necesidades específicas de las regiones, garantizando así el paso en la cadena formativa.

**k) Las Escuelas de Familia y sus estrategias de virtualización**

La escuela “Red Familia, Sustentando el Tejido Social”, es un evento académico, que constituye un espacio donde los estudiantes pueden dar un lugar vivencial a sus propias familias y compartir pedagógicamente sus recorridos como parte de ellas, así como sus aciertos e inquietudes, conformando un escenario formativo de inmenso valor para fortalecer vínculos y reorientar prácticas a la luz de la reflexión y el aprendizaje.

Desde el año 2011, la UNAD se consolidó para su población objetivo. La mayor proporción de población matriculada en los programas ofertados por la UNAD, en el subsistema de educación superior, corresponde a los estudiantes de menores recursos ubicados en los estratos 1, 2 y 3, quienes representaban 96.2% del total de la población matriculada, en el año 2014 y para el 2018 el 99.4% con el estrato 2 como el más representativo con un 44% de la cifra total.

La flexibilidad del modelo académico pedagógico permite el acceso a cualquier estudiante sin distinciones de raza, credo o nivel socioeconómico. De otra parte, en la medida en que el proceso de formación centra su acción en el aprendizaje autónomo y en el uso de medios y mediaciones técnico-pedagógicas, propias de la modalidad, se facilita romper las barreras de espacio y tiempo como limitantes para el desarrollo de procesos educativos, aportando al cierre de las brechas educativas.

**Gráfico 3. Matrícula por nivel socioeconómico**

ESTRATO / VIGENCIA	2011-01	2011-02	2012-01	2012-02	2013-01	2013-02	2014-01	2014-02	2015-01	2015-02	2016-01	2016-02	2017-01	2017-02	2018-01	2018-02
Uno	8.146	7.981	14.258	14.381	16.464	16.903	17.936	17.871	18.578	18.060	20337	18.405	21938	18825	25856	21790
Dos	26.963	26.409	30.589	29.824	31.408	31.135	31.459	29.431	29.245	27.334	30780	27.856	33203	28490	39134	32980
Tres	18.551	18.171	15.313	16.311	16.267	16.248	16.224	15.273	15.057	14.133	15915	14.403	17167	14731	20234	17052
Cuatro	2.320	2.271	1.833	2.204	2.279	2.270	2.223	2.089	2.015	1.839	2071	1.873	2233	1917	2633	2219

La UNAD se ha comprometido a visibilizar la importancia de la educación a distancia para el futuro y el progreso de Colombia. Este liderazgo se ha hecho cada vez más notorio entre nuestros pares en Colombia, América Latina y el Caribe, quienes han tomado como referente el modelo pedagógico de la UNAD basado en ambientes de formación *e-learning* que fortalece el aprendizaje autónomo y colaborativo, para formar ciudadanos con competencias globales.

ZONA / VIGENCIA	2011-01	2011-02	2012-01	2012-02	2013-01	2013-02	2014-01	2014-02	2015-01	2015-02	2016-01	2016-02	2017-01	2017-02	2018-01	2018-02
AMAZONÍA / ORINOQUÍA	3.692	3.379	4.098	4.094	4.288	4.032	4.246	3.899	4.029	3.640	4.429	3.829	4.975	4.081	5.985	4.872
CARIBE	9.219	8.837	9.472	9.197	9.511	9.855	9.859	9.338	9.010	8.874	9.345	8.477	10.094	8.494	11.312	10.334
CENTRO BOGOTÁ CUNDI-NAMARCA	16.531	16.630	18.949	19.468	20.307	19.950	19.901	18.838	18.956	17.857	20.739	18.649	21.844	18.179	25.438	20.738
CENTRO BOYACÁ	4.698	4.685	5.387	5.504	5.991	6.007	6.083	5.770	5.691	5.140	5.638	5.011	5.756	4.940	6.824	5.755
CENTRO ORIENTE	3.059	3.123	3.622	3.734	4.052	4.044	4.462	4.253	4.290	4.099	4.824	4.476	5.546	5.030	6.983	6.023
CENTRO SUR	6.171	6.079	6.872	7.333	7.773	8.162	8.460	8.733	8.891	8.774	9.737	9.315	11.033	9.960	12.942	11.126
OCCIDENTE	6.205	6.057	6.828	6.718	7.241	7.229	7.514	7.000	7.210	6.721	7.750	6.923	8.342	7.262	10.150	8.384
SUR	6.842	6.469	7.141	7.060	7.690	7.720	7.759	7.260	7.199	6.611	7.035	6.214	7.375	6.381	8.723	7.231
TOTAL GENERAL	56.417	55.259	62.369	63.108	66.853	66.999	68.284	65.091	65.276	61.716	69.497	62.894	74.965	64.327	88.357	74.463

En su desarrollo, la UNAD vincula esfuerzos significativos en descuentos, beneficios y estímulos para sus estudiantes.



La UNAD tiene proyectado fortalecer su gestión institucional a través de la puesta en marcha de su Plan de Desarrollo 2019-2023 “Más UNAD, Más País”, en el cual de programó la ruta a seguir para dar respuesta a las necesidades de formación que tiene el país, en especial en los lugares donde no existe presencia de las universidades públicas presenciales. La financiación del Plan requiere una inversión aproximada de \$830 millones, cifra destinada, de manera general, para:

- OP1: Diseño de 25 nuevos programas y renovación de la oferta existente incluida la producción intelectual.

- OP2: Fortalecimiento de la investigación a través de la financiación de proyectos de investigación.
- OP3: Diseño e implementación de programas de educación continua con el fin de contribuir con el desarrollo regional.
- OP4: Implementar estrategias para favorecer la retención, permanencia y graduación de los estudiantes, a fin de garantizar que los estudiantes culminen sin dificultad su proceso de formación.
- OP5: Diseño de programas de bilingüismo diferentes al idioma inglés e incentivar la movilidad internacional.
- OP6: Construcción y adecuación de la infraestructura física y de laboratorios; así mismo, colocar a disposición de los estudiantes los servicios de infraestructura tecnológica requerida para su proceso de autoformación.

OP	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
OP 1	\$ 42.639.913.710	\$ 44.542.238.710	\$ 46.129.313.710	\$ 42.068.944.355	\$ 41.839.589.516	\$ 217.220.000.000
OP 2	\$ 395.186.126	\$ 404.588.632	\$ 499.798.636	\$ 433.321.912	\$ 521.104.694	\$ 2.254.000.000
OP 3	\$ 341.899.387	\$ 704.254.155	\$ 769.888.201	\$ 783.942.368	\$ 128.667.500	\$ 2.728.651.610
OP 4	\$ 12.252.035.000	\$ 12.392.525.000	\$ 15.692.372.560	\$ 14.750.750.604	\$ 12.386.696.533	\$ 67.474.379.697
OP 5	\$ 3.404.631.786	\$ 3.404.631.786	\$ 3.715.742.897	\$ 3.793.520.675	\$ 3.404.185.357	\$ 17.722.712.500
OP 6	\$ 95.549.753.561	\$ 112.790.758.558	\$ 107.673.630.861	\$ 114.338.274.197	\$ 92.607.398.223	\$ 522.959.815.400
TOTAL	\$ 154.583.419.569	\$ 174.238.996.839	\$ 174.480.746.864	\$ 176.168.754.111	\$ 150.887.641.824	\$ 830.359.559.207

Fuente: Oficina de Planeación UNAD.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

ARTICULADO ORIGINAL	ARTICULADO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> Este proyecto de ley tiene como objeto crear y emitir la Estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD con un término para su recaudo de veinte (20) años.</p>	<p><del>Artículo 1º. Objeto.</del> Este proyecto de ley tiene como objeto <u>Créase y emítase</u> la Estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD con un término para su recaudo de veinte (20) años.</p>	<p>Por razones de técnica legislativa se mejora redacción.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> La Estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD es una contribución parafiscal con destinación específica para aumentar la cobertura con calidad y para financiar mayor infraestructura tecnología y física para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas, así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red, reconociendo el esfuerzo realizado por más de 37 años donde ha tenido cambios tan significativos como su transformación a ente autónomo universitario y generar precedentes frente a la educación a distancia como un derecho.</p>	<p><b>Artículo 2º. Naturaleza jurídica.</b> La Estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD es una contribución parafiscal con destinación específica para aumentar la cobertura con calidad y para financiar mayor infraestructura tecnología y física para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas, así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red, <del>reconociendo el esfuerzo realizado por más de 37 años donde ha tenido cambios tan significativos como su transformación a ente autónomo universitario</del> y generar precedentes frente a la educación a distancia como un derecho.</p>	<p>Se incorpora la titulación del artículo y realiza ajuste a la redacción dando claridad a la naturaleza jurídica de la contribución.</p>
<p><b>Artículo 3º.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para que determinen los elementos del gravamen, estableciendo los hechos gravables o base imponible de la estampilla de conformidad con el artículo 338 de la Constitución nacional. Valores que se pagara únicamente por parte los contratistas que presten servicios o productos relacionados a la implementación, diseño, desarrollo o instalación, de aplicaciones de <i>software</i>, en instituciones públicas y que se realicen en el territorio nacional.</p>	<p><del>Artículo 3º. Autorízase a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para que determinen los elementos del gravamen, estableciendo los hechos gravables o base imponible de la estampilla de conformidad con el artículo 338 de la Constitución nacional.</del> <b>Hecho generador.</b> Está constituido por todo contrato estatal de adquisición, arrendamiento, suministro, alquiler, comodato, permuta, y/o cesión de servicios o productos relacionados con la creación, implementación, diseño, fabricación, construcción, distribución, redistribución, explotación, desarrollo, derecho de uso, o instalación, de aplicaciones, licenciamiento de <i>software</i>, y venta de servicios de arquitectura en Nube (<i>Cloud</i>) en instituciones públicas y que se realicen en el territorio nacional, en todas sus modalidades.</p>	<p>Se elimina el primer inciso del artículo y se inserta en un artículo nuevo, con el fin de otorgar claridad normativa, dejando el hecho generador en un artículo independiente. Adicionalmente se da claridad al hecho generador.</p>
	<p><b>Artículo nuevo.</b> <b>Artículo 4º Sujeto pasivo.</b> El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.</p>	<p>Se agrega un nuevo artículo donde se discrimina el sujeto pasivo.</p>
<p><b>Artículo 4º.</b> Facúltese a las asambleas departamentales y los concejos municipales de los departamentos y municipios donde haga presencia la UNAD para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).</p>	<p><del>Artículo 4º 5º</del> Facúltese autorízase a las asambleas departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para que determinen los elementos del gravamen, estableciendo los hechos gravables o base imponible de la estampilla de conformidad con el artículo 338 de la Constitución nacional. Parágrafo 1º. Las asambleas departamentales y el Concejo del Distrital de Bogotá podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley. Parágrafo 2º. Las asambleas departamentales y los Concejo Distrital en el término de un año a partir de la expedición de presente ley, para realizar los trámites legales necesarios para su aplicación.</p>	<p>Se modifica numeración al haber agregado un artículo nuevo, en el que se consagra el inciso eliminado en artículo anterior, dejando la autorización a las asambleas departamentales y al concejo distrital en un artículo independiente, para otorgar claridad normativa y dos párrafos que aporta claridad en la necesidad que las asambleas y el concejo realicen los trámites para el efecto y se traslada el parágrafo 1º del artículo 5º y se adiciona un parágrafo para dar celeridad a los trámites para su aplicación.</p>

ARTICULADO ORIGINAL	ARTICULADO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<b>Artículo 5°.</b> El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley. Parágrafo 1°. Las Asambleas Departamentales y el Concejo del Distrital de Bogotá podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.	<b>Artículo 5° 6°.</b> <del>El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley.</del> <u>Destinación de los Recursos.</u> Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura física y tecnología universitaria; así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red.	Se cambia la numeración del artículo, toda vez que se agregó un artículo nuevo al Texto del Proyecto. Se aclara el recaudo hacia la destinación de los recursos por Estampilla y el parágrafo se traslada al artículo 5° propuesto.
<b>Artículo 6°. Tarifa.</b> Las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá definirán según la autonomía fiscal de cada ente territorial y considerando las cargas parafiscales ya existentes, la tarifa a cobrar por concepto de la estampilla pro UNAD, la cual en ningún caso podrá exceder el 2% del valor total del acto jurídico o hecho gravable que la genera.	<b>Artículo 7° Tarifa.</b> Las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá definirán según la autonomía fiscal de cada ente territorial y considerando las cargas parafiscales ya existentes, la tarifa a cobrar por concepto de la estampilla pro UNAD, la cual en ningún caso podrá exceder el 2% del valor total del acto jurídico o hecho gravable que la genera.	Se cambia la numeración del artículo, toda vez que se agrega un artículo nuevo al Texto del Proyecto y se ajusta la redacción
<b>Artículo 7°.</b> La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) y en plazo de veinte (20) años, a partir de su vigencia.	<b>Artículo 7° 8°.</b> La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de <del>doscientos</del> quinientos mil millones de pesos ( <del>\$200.000.000.000</del> ) (\$500.000.000.000) y en plazo de veinte (20) años, a partir de su vigencia.	Se cambia la numeración del artículo, toda vez que se agregó un artículo nuevo. Con la información aportada por la UNAD, se considera la necesidad de aumentar el monto de la estampilla dada la inversión proyectada como se evidencia en la ponencia
<b>Artículo 8°.</b> El rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.	<b>Artículo 9°.</b> El Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.	Se cambia la numeración del artículo, toda vez que se agregó un artículo nuevo
<b>Artículo 9°.</b> Esta ley rige a partir de su promulgación.	<b>Artículo 9° 10.</b> Esta ley rige a partir de su promulgación.	Se cambia la numeración del artículo, toda vez que se agregó un artículo nuevo.

## VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia favorable y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 114 de 2019 Cámara, *por medio del cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD*”, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

  
 GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ  
 Representante a la Cámara  
 Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 ÚNICO PONENTE

## VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* Créase y emítase la Estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a

Distancia UNAD con un término para su recaudo de veinte (20) años.

**Artículo 2°.** *Naturaleza Jurídica.* La estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD es una contribución parafiscal con destinación específica para aumentar la cobertura con calidad y para financiar mayor infraestructura tecnología y física para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas, así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red.

**Artículo 3°.** *Hecho Generador.* Está constituido por todo contrato estatal de adquisición, arrendamiento, suministro, alquiler, comodato, permuta, y/o cesión de servicios o productos relacionados con la creación, implementación, diseño, fabricación, construcción, distribución, redistribución, explotación, desarrollo, derecho de uso, o instalación, de aplicaciones, licenciamiento de software, y venta de servicios de arquitectura en Nube (Cloud) en instituciones públicas y que se realicen en el territorio nacional, en todas sus modalidades.

**Artículo 4°.** *Sujeto pasivo.* El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 5°.** Autorízase a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para que determinen los elementos del gravamen,

estableciendo los hechos gravables o base imponible de la estampilla de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional.

**Parágrafo 1°.** Las Asambleas Departamentales y el Concejo del Distrital de Bogotá podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

**Parágrafo 2°.** Las Asambleas Departamentales y los Concejo Distrital en el término de un año a partir de la expedición de la presente ley, para realizar los trámites legales necesarios para su aplicación.

**Artículo 6°. Destinación de los Recursos.** Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura física y tecnología universitaria; así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red.

**Artículo 7°. Tarifa.** Las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá definirán según la autonomía fiscal de cada ente territorial y considerando las cargas parafiscales ya existentes, la tarifa a cobrar por concepto de la estampilla pro UNAD, la cual en ningún caso podrá exceder el 2% del valor total del acto jurídico o hecho gravable que la genera.

**Artículo 8°.** La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000) y en un plazo de veinte (20) años, a partir de su vigencia.

**Artículo 9°.** El Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de

Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.

**Artículo 10.** Esta ley rige a partir de su promulgación.

Del honorable representante,



GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 114 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), presentado por el honorable Representante Gustavo Hernán Puentes Díaz, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**CONTENIDO**

Gaceta número 1056 - Jueves, 24 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 277 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Públicas.....	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 106 de 2019 Cámara, por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano. ....	7
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más. ....	12
Informe de ponencia para primer debate al proyecto ley número 146 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.....	20
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en comisión tercera de cámara de representantes al proyecto de ley número 114 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).....	27