



# 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° 1076

Bogotá, D. C., jueves, 31 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2019 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., octubre 30 2019

Señora

NORMA HURTADO

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 124 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.**

Respetada doctora Hurtado:

En cumplimiento a la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.

ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

JENNIFER KRISTIN ARIAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

### 1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales, a través del sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado “Ser formal paga”.

### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresional

**Autores de la iniciativa:** honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo; honorable Representante Irma Luz Herrera.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* de 2019.

### 3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 15 de septiembre fuimos designadas ponentes en primer debate del Proyecto de ley número 124 de 2019, por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.

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

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

#### 4. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

##### Introducción

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

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

##### Objeto del proyecto

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

##### Estructura del proyecto

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

#### CONCEPTO DE INFORMALIDAD

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

En este análisis sobre la informalidad se establece que en los países en desarrollo, en lugar de desempleados abundan los que trabajan pero obteniendo ingresos insuficientes por la baja productividad de sus ocupaciones (Tokman, 2004; p 64-73)<sup>2</sup>. En la misma vía, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), definió la informalidad como el sector de la economía caracterizado por el autoempleo y que más adelante estableció una asociación con el concepto de pobreza (Tobacia, 2011)<sup>3</sup>

Por su parte, Klein y Tokman destacan que:

“La informalidad es una modalidad urbana caracterizada por:

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

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

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

“Conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad. Estas unidades

<sup>1</sup> PORTES, Alejandro y HALLER, William. La Economía Informal. [en línea] CEPAL. División de Desarrollo Social. 2004. 9 p. Disponible en Internet: [URL:http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100\\_lcl2218.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf)

<sup>2</sup> TOKMAN, Víctor E. “El sector informal posreforma económica” en AAVV, Informalidad y Exclusión Social, compilado por Carpio, J; Klein, E; Novakovsky, I, Parte I: Panorama regional del fenómeno de la informalidad y la exclusión social, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRE-OIT, 2000. P. 65-73

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

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

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

### ANTECEDENTES EN COLOMBIA LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL Y LABORAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La región Caribe es la que concentra la mayor cantidad de empleo nacional formales en el país con un 20,4%, seguida por el Eje Cafetero, con 18,5%<sup>10</sup>.

- Bogotá es la región con mayor tasa de formalidad, con 71% en 2017, por encima del total del país que es un 42,5%.

- **A los jóvenes, tradicionalmente afectados por una tasa de desempleo mayor a la del resto de la población económicamente activa**, les está mejorando el panorama en términos de formalidad. “Los grupos entre los 26 a 35 años y 36 a 45 años son los que aportan mayor cantidad de trabajadores formales, y la tasa de formalidad tiende a aumentar con los años, hasta llegar a un máximo en el grupo de edad de 26 a 35 años”<sup>11</sup>.

- Bogotá sobrepasa de lejos a todas las demás zonas del país, con la mayor tasa de formalidad: 71% en 2017. Este indicador también aplica para la mujer en la capital del país, puesto que “la tasa de formalidad de las mujeres en Bogotá es del 68,3 por ciento, seguida del Eje Cafetero con un 48,8% en 2017”.

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

<sup>8</sup> ‘Trabajo formal en Colombia: realidad y retos’ noviembre (2018), página 157.

<sup>9</sup> ‘Trabajo Formal en Colombia: realidad y retos’ noviembre (2018), página 185.

<sup>10</sup> ‘Trabajo Formal en Colombia: realidad y retos’ noviembre (2018), página 235 regiones.

<sup>11</sup> ‘Trabajo Formal en Colombia: realidad y retos’ noviembre (2018), páginas 94-95 edades, género.

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

### **La formalidad empresarial afecta la formalidad laboral**

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, alrededor del 65% del empleo informal, se encuentra concentrado en “empresas informales” (OIT, 2016).

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

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

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

### **Costo de ser formal**

- Las empresas para ser formales deben asumir unos costos para poder cumplir con la normativa nacional, mientras que las empresas informales no lo hacen. Esto genera competencia desleal entre empresas formales y las informales.

- Alto número de trámites para ser formal. En Colombia se ha simplificado el proceso para abrir una empresa. La eliminación progresiva de trámites y requerimientos, han reducido el número de obligaciones necesarias para abrir una empresa de 11 (2008) a 8 (2017). Esto, además, ha reducido el tiempo de duración del proceso de apertura de 40 a 11 días (Banco Mundial, 2018).

No obstante, y aunque en Bogotá obtener el registro mercantil toma un solo día, hay ciudades

en las que el proceso toma más tiempo; por ejemplo, en Mitú abrir una empresa toma 40 días, en Puerto Carreño 38 y en Mocoa 34 (Banco Mundial, 2017).

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

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

### **Beneficios de ser formal**

#### **Financiación**

El acceso al financiamiento se considera fundamental en el proceso de crecimiento y formalización de una empresa. El Gobierno nacional cuenta con distintas entidades para promover el acceso a servicios y productos financieros para las Mipymes y, en algunos casos, apoyar el proceso de formalización de manera directa.

- Entre estas se encuentra Bancoldex, que desde el año 2011 cuenta con una línea especial de crédito de apoyo a la formalización. Esta línea otorga recursos de capital de trabajo y modernización empresarial a sectores económicos que participen en programas de formalización empresarial, liderados por las cámaras de comercio y gremios empresariales del país.

- El Fondo Nacional de Garantías (FNG) busca facilitar el acceso al crédito para las Mipymes mediante el otorgamiento de garantías. Dentro del portafolio del FNG existen productos que apoyan la creación de nuevas empresas y unidades productivas empresariales, así como productos enfocados en apoyar a las microempresas del país (FNG, 2017).

- Comisión Intersectorial y Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016), en cuyo marco se han realizado avances regulatorios concretos con el fin de disponer de distintos mecanismos de financiamiento, tales como, la financiación colaborativa (usualmente conocida como crowdfunding, Decreto 1357 de 2018).

- Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, que ha desarrollado diferentes iniciativas de asistencia técnica y estrategias

para acompañar a las entidades financieras con orientación al microcrédito.

### Contratación estatal

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

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

### Encadenamientos productivos

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

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

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

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

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

Fuente: Registro Único Empresarial y Social.

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

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

Como se evidencia en la Tabla 1 las microempresas en el país son las que mayor participación tienen con un 96,5%, la pequeña empresa tiene el 2,7% de participación la mediana empresa solo tiene una participación 0,6% y

la grande empresa 0,2%. Esto demuestra que del 1.602.105, de empresas aproximadamente 1.546.644.

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

Gráfico 2. El proceso hacia la formalidad empresarial<sup>(a)</sup>



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

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

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

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

### Referentes internacionales

#### Estrategias para la formalización laboral en Argentina

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

Durante el período 2003-2012, el fenómeno de la informalidad ha sido abordado en Argentina desde las políticas públicas con un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto sociolaboral como

económica, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal.

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

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

- **Marco legal y constitucional**

El trabajo es un derecho y un deber de las personas, protegido constitucionalmente y que es obligación del Estado garantizar su acceso en condiciones dignas y justas;

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

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

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

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

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

Compensación Familiar, como elemento necesario de la formalización laboral;

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

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

Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, indicó en su artículo 2° que son afiliados a dicho sistema todos los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos.

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

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

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

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

Para esto se analizó que la formalización debe ser el resultado de un proceso de fortalecimiento de su capacidad productiva, complementado por

acciones para la reducción y simplificación de trámites y requisitos, y la provisión de información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

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

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

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley.

## 5. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene un objetivo fundamental:

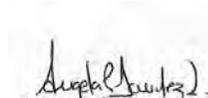
1) Promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales.

2) Crear el sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado “Ser formal paga”.

## PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Honorable Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 124 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,

  
ANGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

  
JENNIFER KRISTIN ARIAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2019

### “Ser formal paga”

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

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas

prácticas para la formalización laboral “Ser formal paga”; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.

## CAPÍTULO I

### Articulación institucional y simplificación de trámites

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

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
2. Ministerio de Trabajo
3. Ministerio de Salud y Protección Social.
4. Departamento Nacional de Planeación.
5. Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI).
6. Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco).
7. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).
8. Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras).
9. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
10. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.
11. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional (DIAN).
12. Superintendencia de Industria y Comercio.

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

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

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

- A) Proponer el Plan Nacional de Incentivos para la formalización empresarial y laboral.
- B) Establecer su reglamento y funcionamiento.

C) Emitir recomendaciones sobre políticas y directrices orientadas al fomento de buenas prácticas de formalización laboral a las ideas de negocio, emprendimientos en etapa temprana como a empresas ya constituidas.

D) Promover una ruta de formalización empresarial y laboral que incentive al emprendedor y al empresario transitar hacia la formalización.

E) Promover la simplificación e incorporación de nuevos servicios respecto a los trámites del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud en la VUE Ventanilla Única Empresarial especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales.

F) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con la formalización empresarial y laboral en el orden nacional y en los entes territoriales.

G) Proponer ajustes para la simplificación y virtualización de los trámites para la afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales así como los trámites de empleados para pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar.

H) Promover estrategias para la virtualización en un portal web de todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar.

I) Plantear estrategias de articulación de las plataformas de cada institución referente a los trámites de formalización empresarial y laboral.

J) Presentar estrategias para orientar al emprendedor y a los empresarios el tránsito a la formalización.

K) Promover en el orden territorial, formatos estándar para el desarrollo de trámites, requisitos y obligaciones de orden municipal, departamental y nacional, y de orden nacional con el fin de simplificar y alivianar los costos administrativos y pecuniarios, especialmente a cargo de las micro y pequeñas empresas.

L) Promover jornadas periódicas de atención presencial en zonas rurales y rurales dispersas de la circunscripción, destinadas a facilitar el acceso a la información, a la oferta pública y a la realización de trámites para la formalización laboral y empresarial de los productores y empresarios de estas zonas.

CAPÍTULO II

**Incentivos para la formalización laboral**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III

#### Promoción de la Cultura de la formalidad

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

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

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

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

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

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

**Artículo 9°.** *Facultad reglamentaria.* El Gobierno nacional reglamentará las normas aquí

dispuestas en un plazo de seis meses a partir de la expedición de esta ley.

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

De los honorables Congresistas,

  
 ANGE LA SÁNCHEZ LEAL  
 Representante a la Cámara  
 Bogotá D.C

  
 JENNIFER KRISTIN ARIAS  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.*

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 148 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento*, suscrito por el honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 13 de agosto de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 757 de 2019.

Posteriormente fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para su estudio y la mesa directiva designó como ponentes a los honorables Representantes Omar de Jesús Restrepo Correa (Coordinador) y Ángela Patricia Sánchez Leal (Ponente).

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

El proyecto de ley cuenta con diecinueve (19) artículos y su objetivo principal es ofrecer a las y los adultos mayores los servicios complementarios de seguridad social a través de la afiliación opcional a las Cajas de Compensación Familiar. Las Cajas además deberán crear una línea de atención especial diseñada para la atención de las personas durante la vejez. También se busca que el Gobierno nacional amplíe la política pública de envejecimiento y vejez y que el Estado fortalezca y facilite la operación de los Centros Vida y los Centros de Bienestar.

#### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Organización Mundial de la Salud (OMS), conceptualiza el envejecimiento como un proceso fisiológico, que comienza en la concepción y ocasiona cambios en las características de las especies durante todo el ciclo de la vida, esos cambios producen una limitación de la adaptabilidad del organismo en relación con el

medio (Organización Mundial de la Salud, OMS, 1974).

Así, las y los adultos mayores son sujetos de especial protección y cuidado por parte del Estado. Teniendo en cuenta que nuestro país tiene serias dificultades para garantizar el acceso a la pensión para todos y todas y teniendo en cuenta que en muchos casos los sistemas familiares no cuentan con el tiempo, el espacio físico o los recursos económicos para brindar un cuidado apropiado, es necesario que el Estado garantice de manera integral la atención en condiciones de dignidad para las y los adultos mayores en las zonas urbanas y rurales.

El país debe avanzar hacia una reforma pensional que garantice el acceso al derecho a adultos mayores sin ninguna condicionalidad, la crisis pensional en el país es grave y se profundiza en la medida en que según cifras de Fedesarrollo la tasa de pobreza en los adultos mayores es el doble del promedio nacional, situación que es atípica a nivel internacional e incluso en América Latina.

Si bien nos encontramos frente a un panorama en el que urgen las transformaciones estructurales con el fin de garantizar la vida digna de las personas que se encuentran en la vejez, esta iniciativa legislativa se configura como una herramienta para avanzar ya que establece medidas para brindar programas complementarios de salud necesarios para mejorar las condiciones de vida de casi 4,5 millones de colombianos y colombianas.

#### IV. MARCO JURÍDICO

##### 1. Marco constitucional

La Constitución Política en sus artículos 46 y 47 establece que:

**Artículo 46.** *El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

**Artículo 47.** *El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.*<sup>1</sup>

En línea, la Constitución Política reitera en el **artículo 48** que:

*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la*

*Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley...*<sup>2</sup>

Así mismo, la efectividad del ejercicio de los derechos de la población adulta mayor está sometida a la vigencia directa del Congreso, y debe propender por lograr la pensión de vejez y una protección integral en seguridad social en las funciones establecidas en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

**Artículo 53.** *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*<sup>3</sup>

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado Colombiano la protección especial de estos grupos de personas, considerados específicamente una población vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es él por su avanzada edad y que se encuentren en situación de debilidad. Por tanto, según los postulados de la Carta Magna son sujetos de especial protección del Estado.

##### 2. Marco legal

El actual proyecto de ley tiene sus antecedentes más inmediatos en cuanto afiliación a las cajas de compensación de los adultos mayores la Ley 71 de 1988, *por la cual se expiden normas sobre*

<sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>2</sup> IBÍDEM.

<sup>3</sup> IBÍDEM.

*pensiones y se dictan otras disposiciones, la cual en su artículo 6° señala:*

*Artículo 6°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán prestar a los pensionados, mediante previa solicitud, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos.*

*Para estos efectos los pensionados cotizarán de acuerdo con los reglamentos que expida el Gobierno nacional, sin que en ningún caso la cuantía de la cotización sea superior al dos por ciento (2%) de la correspondiente mesada.*

Este artículo fue reglamentado por el Decreto 784 de 1989 y posteriormente modificado por la Ley 1643 de 2013, por medio de la cual se facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los pensionados. El tenor de dicha norma es el siguiente:

*Artículo 6°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán prestar a los pensionados cuya mesada pensional sea de hasta uno y medio (1.5) smlmv, tanto del sector privado como del sector público del orden nacional, territorial, y de los regímenes especiales, mediante previa solicitud, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos en materia de recreación, deporte y cultura. Para estos efectos los pensionados solo presentarán ante la respectiva Caja, a la que estuvieron afiliados en su última vinculación laboral, la documentación que los acredite como tales, incluyendo a su cónyuge o compañera o compañero permanente cuando este no ostente la calidad de trabajador activo, y sus hijos menores de dieciocho (18) años, acreditando el vínculo familiar; sin que se haga necesario el pago de cotización alguna.*

Ahora bien, en cuanto a las políticas públicas que el Estado colombiano ha implementado mediante la legislación, centradas en los adultos mayores y la población vulnerable encontramos en primer lugar la Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Allí se crea un marco general de protección a los adultos mayores, teniendo como objetivo:

*(...) proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.*

Esta norma fue complementada con la expedición de la Ley 1276 de 2009, *A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.* Esta última de especial importancia para el presente proyecto de ley, pues en ella se determina al menos una ruta inicial para la atención y la satisfacción de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad que son adultos mayores, a partir, de los centros vida, así:

*(...) La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida. (...)*

También, en el 2009 fue expedida la Ley 1315, *por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención,* que finalmente fue complementada por la expedición de la Ley 1850 que modificó todas las anteriores y generó responsabilidades institucionales e individuales para la protección de los adultos mayores.

Así las cosas, como se puede evidenciar, si bien existe una prolífica legislación en materia de adulto mayor en Colombia, esta no ha permitido dar herramientas adicionales que garanticen la vinculación de esta población a lo que debiera ser un sistema integral de seguridad social.

### **3. Marco jurisprudencial**

Como antecedentes jurisprudenciales del presente proyecto de ley es necesario mencionar en primer lugar la sentencia proferida por la Corte Constitucional C-149 de 1994, en la cual la Corte se manifiesta al revisar la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley 71 de 1988, diciendo:

*En el caso de los pensionados, lo pretendido por el legislador se contrajo a ampliar los beneficios de la seguridad social que bajo la modalidad de servicios prestan las Cajas de Compensación Familiar a este sector olvidado y necesitado de la población, sin que el mejoramiento opcional implique la cancelación o pago de subsidio familiar alguno. Es por ello que la Ley 71 de 1988 no restringe el ingreso, de por sí voluntario, a los servicios que prestan las mencionadas entidades a los pensionados que tengan personas a su cargo, sino que lo ofrece a todos en general a cambio del pago de un porcentaje de la mesada pensional. La circunstancia de que el legislador habría podido reconocer a los pensionados, con hijos menores y otras personas a su cargo, el subsidio dinerario, además de los servicios prestados por las Cajas de Compensación, lo que no era en ese momento económicamente viable, no permite concluir que la intención del legislador de mejorar progresivamente a los pensionados no tuviera justificación objetiva y razonable.*

De igual forma, en la Sentencia C-337 de 2011, la Corte dijo:

*Al analizar la constitucionalidad de esta restricción la Corte en la Sentencia C-149 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, por medio de la cual se declaró la exequibilidad del inciso segundo del artículo 6° de la Ley 71 de 1998, dijo al respecto: “...no comparte la Corte la afirmación según la cual en materia de subsidio familiar es indiferente la condición de trabajador o pensionado. “En el primer caso, el pago de subsidio en dinero es consecuencia de una obligación legal de los empleadores.*

*En el segundo, en cambio, la contraprestación que dicho pago exige no está definida por ley ni impuesta a persona alguna en particular, lo cual no quiere decir que, en justicia, los pensionados con personas a su cargo no merezcan dicho reconocimiento. No se configura, por lo tanto, vulneración alguna de los derechos a la igualdad, a la protección de la familia o de la niñez por efecto de que el Legislador haya dispuesto ofrecer a los pensionados la posibilidad de afiliarse a las Cajas de Compensación Familiar para así beneficiarse de los servicios que ellas prestan, con prescindencia, sin embargo, del subsidio dinerario.*

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social, y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social, y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> Serán beneficiarios de esta ley los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.</p>	<p><b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> Serán beneficiarios de esta ley los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media <u>con prestación definida</u> como del régimen de ahorro individual <u>con solidaridad</u>, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, <u>los beneficiarios del Programa BEPS, los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009</u> y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.</p>	<p>Se complementa la redacción y se amplía el ámbito de aplicación de la ley para incluir a las personas beneficiarias de los BEPS y de la Ley 276 de 2009.</p>
<p><b>Artículo 3°. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.</b> El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta ley, <del>elaborará la política decenal Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, vigilancia del cuidado al Adulto Mayor, lineamientos y preparación del proceso de envejecimiento y protección del Adulto Mayor vulnerable, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución Nacional. Todo gasto de orden nacional deberá estar justificado en los lineamientos del presente artículo.</del></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La anterior disposición deberá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La política pública de la que trata el presente artículo <del>deberá contener criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género.</del></p>	<p><b>Artículo 3°. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.</b> El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta ley, <u>ampliará la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional.</u> Todo gasto de orden nacional que busque atender esta población deberá estar justificado en los lineamientos <u>de esta política pública.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La anterior disposición deberá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La política pública de la que trata el presente artículo <u>se deberá formular e implementar aplicando principios rectores que incluyan la participación, la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales con el propósito de garantizar los derechos de las personas mayores sin lugar a discriminación.</u></p>	<p>Se busca armonizar el diseño de la política pública con la que se encuentra vigente que es la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez. Además, se establecen los principios rectores de la política.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p><del><b>Parágrafo 3°.</b> El incumplimiento de las metas del presente artículo dará lugar a que el Congreso en cualquiera de sus Cámaras se discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Trabajo y al Ministro de Salud, conforme a los términos de la Ley 5ª de 1992, por el incumplimiento de las metas de la Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. Para este efecto, el presidente del Senado o de la Cámara de Representantes deberá citar antes de finalizar la correspondiente legislatura a una cesión de plenaria para la respectiva moción de censura al año siguiente del incumplimiento.</del></p>	<p>-</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor.</i> Tendrán derecho los pensionados y Adultos Mayores a los programas y servicios que las cajas de compensación familiar presten a sus afiliados, a los programas especiales y de seguridad social complementaria creada en la presente ley que dignifiquen su condición.</p> <p>Con el fin de garantizar la protección del Adulto Mayor y el fortalecimiento de política de envejecimiento, el servicio prestado a esta población estará compuesto por dos líneas de atención:</p> <p>1) Línea de atención básica: comprende los servicios y programas sociales que las cajas de compensación familiar tienen diseñados para la totalidad de sus afiliados, se exceptúa de los servicios y programas sociales los subsidios de cuota monetaria.</p> <p>2) Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación, turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidado del cuerpo, mejoramiento de la calidad de vida, programas de nutrición, programas psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos entre otros, así como todo aquellos programas que disponga el Gobierno Nacional para tal fin. Para desarrollo de esta línea de atención las cajas de compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para el desarrollo de este artículo las Cajas de Compensación Familiar realizarán los convenios requeridos con entidades privadas, públicas o con los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor.</i> Tendrán derecho los pensionados y Adultos Mayores a los programas y servicios que las Cajas de Compensación familiar presten a sus afiliados, a los programas especiales y de seguridad social complementaria creada en la presente ley que dignifiquen su condición.</p> <p>Con el fin de garantizar la protección del Adulto Mayor y el fortalecimiento de la política de envejecimiento, el servicio prestado a esta población estará compuesto por dos líneas de atención:</p> <p>1) Línea de atención básica: comprende los servicios y programas sociales que las cajas de compensación familiar tienen diseñados para la totalidad de sus afiliados, se exceptúa de los subsidios de cuota monetaria.</p> <p>2) Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación, turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidado del cuerpo, mejoramiento de la calidad de vida, programas de nutrición, programas psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos. Para el desarrollo de esta línea de atención las Cajas de Compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para el desarrollo de este artículo las Cajas de Compensación Familiar realizarán los convenios requeridos con entidades privadas, públicas o con los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.</p>	<p>Se realizan ajustes de redacción.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p><b>Parágrafo 2°.</b> Las Cajas de Compensación Familiar no podrán establecer ningún cobro por los servicios brindados a los programas para el Adulto Mayor.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para el cumplimiento del presente artículo el gobierno nacional reglamentará la materia, con respeto de la autonomía de las Cajas de Compensación.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> Las Cajas de Compensación Familiar no podrán establecer ningún cobro por los servicios de la línea especial de atención brindados a los programas para el Adulto Mayor.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para el cumplimiento del presente artículo el gobierno nacional reglamentará la materia, con respeto de la autonomía de las Cajas de Compensación.</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.</i> Los pensionados deberán afiliarse a una Caja de Compensación Familiar de la siguiente manera:</p> <p><b>A) De manera voluntaria:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los pensionados del sistema general de pensiones menores a 65 años de edad.</li> <li>2. Los pensionados que pertenezcan a los regímenes especiales o exceptuados.</li> </ol> <p><b>B) De manera obligatoria:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los pensionados del sistema general de pensiones de 65 años de edad o más.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las Administradoras de pensiones deberán realizar el proceso respectivo de afiliación a las Cajas de Compensación que escoja el pensionado, descontará el valor de la cotización y lo girará directamente a las Cajas de Compensación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.</i> <u>Los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media con prestación definida como del régimen de ahorro individual con solidaridad y los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, podrán afiliarse a una Caja de Compensación Familiar. Las Administradoras de Pensiones deberán comunicar el día de la notificación de la pensión a los pensionados para que de manera libre e informada puedan expresar y manifestar su voluntad de afiliación. Incluyendo dentro de esta afiliación los pensionados que desean afiliarse según la Ley 1643 de 2013 y las afiliaciones realizadas por fidelidad.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <u>Posterior a la manifestación expresa por parte de los pensionados las Administradoras de Pensiones deberán realizar el proceso respectivo de afiliación a las Cajas de Compensación que escoja el pensionado, descontará el valor de la cotización y lo girará directamente a las Cajas de Compensación.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <u>El pensionado podrá desafiliarse en el momento que lo desee, para ello las Cajas de Compensación deberán habilitar líneas de atención de fácil acceso para los adultos mayores. El proceso de desafiliación deberá hacerse efectivo máximo en un (1) mes posterior a que el pensionado manifieste su voluntad de desafiliarse.</u></p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>Se establece que la afiliación a las Cajas de Compensación se hará de manera voluntaria y que tanto las Administradoras de Pensiones como las Cajas de Compensación deberán prestar los servicios para que el proceso sea fácil para los adultos mayores.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.</i> Los pensionados una vez afiliados a una Caja de Compensación Familiar deberán cotizar en referencia a una categoría especial para esta población de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los pensionados que devenguen una mesada pensional igual o menor a uno y medio (1.5) SMMLV aportarán punto tres por ciento (0,5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios. Se exceptúan de esta categoría los pensionados que desean afiliarse según el artículo 9° del Decreto 867 de 2014 y las afiliaciones realizadas por fidelidad.</li> </ol>	<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.</i> Los pensionados una vez afiliados a una Caja de Compensación Familiar deberán cotizar en referencia a una categoría especial para esta población de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los pensionados que devenguen una mesada pensional igual o menor a uno y medio (1.5) SMMLV aportarán punto cinco por ciento (0,5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.</li> </ol>	<p>Se realizan ajustes de redacción.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p>2. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a uno y medio dos (1.5) y menor a cuatro (4) SMMLV aportarán uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.</p> <p>3. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a cuatro (4) aportarán dos por ciento (2%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las cajas de compensación familiar exceptuando los subsidios monetarios.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Administradoras de Pensiones o entidad pagadora de pensiones deberán realizar el respectivo descuento en la nómina de pensionados y ser girado a la correspondiente Caja de Compensación Familiar.</p>	<p>2. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a uno y medio dos (1.5) y menor a cuatro (4) SMMLV aportarán uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.</p> <p>3. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a cuatro (4) aportarán dos por ciento (2%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las cajas de compensación familiar exceptuando los subsidios monetarios.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las Administradoras de Pensiones o entidad pagadora de pensiones deberán realizar el respectivo descuento en la nómina de pensionados y ser girado a la correspondiente Caja de Compensación Familiar.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <u>Se exceptúan de esta categoría los pensionados que desean afiliarse según la Ley 1643 de 2013 y las afiliaciones realizadas por fidelidad.</u></p>	
<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.</i> Los pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar y sus beneficiarios recibirán de forma gratuita toda la línea de atención especial establecida en el numeral 2 del artículo 43 de la presente ley. Para recibir los servicios de atención básica se tendrán en cuenta la categoría tarifaria diferencial establecidas para todos sus afiliados.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.</i> Los pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar y sus beneficiarios recibirán de forma gratuita toda la línea de atención especial establecida en el numeral 2 del artículo 4° de la presente ley. Para recibir los servicios de atención básica se tendrán en cuenta la categoría tarifaria diferencial establecidas para todos sus afiliados.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Beneficiarios.</i> Son beneficiarios del pensionado y el Adulto Mayor afiliado conforme a la presente ley, el cónyuge, compañero permanente que no cuente con afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, y los hijos menores de edad o mayores de 18 años que se encuentren en condición de discapacidad.</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Beneficiarios.</i> Son beneficiarios del pensionado y el Adulto Mayor afiliado conforme a la presente ley, el cónyuge, compañero permanente que no cuente con afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, y los hijos menores de edad o mayores de 18 años que se encuentren en condición de discapacidad.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.</i></p> <p>Para la ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinado al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Programa Colombia Mayor”, el Gobierno nacional deberá descontar de los subsidios monetarios o cualquier otra estrategia que la reemplace, pagar la afiliación de los beneficiarios del Programa a las Cajas de Compensación Familiar como parte del Sistema de Protección Social Complementaria para el Adulto Mayor, en referencia a una categoría especial. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.3% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, para acceder de manera gratuita a las líneas de atención básica y especial a cargo de las Cajas de Compensación Familiar para la atención del Adulto Mayor.</p>	<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.</i></p> <p>Para la ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinado al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Programa Colombia Mayor”, el Gobierno nacional deberá incluir de manera adicional de los subsidios monetarios o cualquier otra estrategia que la reemplace, los recursos para pagar la afiliación de los beneficiarios del Programa a las Cajas de Compensación Familiar como parte del Sistema de Protección Social Complementaria para el Adulto Mayor, en referencia a una categoría especial. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.3% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, para acceder de manera gratuita a las líneas de atención básica y especial a cargo de las Cajas de Compensación Familiar para la atención del Adulto Mayor.</p>	<p>Se adiciona un parágrafo en el que se establece que las Cajas de Compensación deberán vincular a los adultos mayores al menos a uno de los programas de la línea de atención especial.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p><b>Parágrafo.</b> La entrada en vigencia del artículo entrará a regir al año siguiente de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> Las Cajas de Compensación deberán garantizar la vinculación de los adultos mayores beneficiarios del programa “Colombia Mayor” al menos a un programa de la línea de atención especial diseñada para la atención de los adultos mayores.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La entrada en vigencia del artículo entrará a regir al año siguiente de la promulgación de la presente ley.</p>	
<p><del><b>Artículo 10. Ampliación de cobertura de los entes territoriales para la afiliación del Adulto Mayor a las Cajas de Compensación Familiar y sus líneas de atención.</b> Los entes territoriales que, previo concepto del Ministerio de Hacienda, tengan cubierto el pasivo pensional territorial o no tenga obligación alguna relacionada, deberán ejecutar hasta el 20% de los recursos del Fondo de Pensiones de Entes Territoriales (Fonpet), para ampliar la oferta de servicio de atención y protección integral al adulto mayor. Dentro de este componente gestionar y pagar la afiliación de la población adulta mayor que no sea beneficiaria del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.6% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 1°.</b> Para acceder a las líneas de atención básica y especial se aplicará lo establecido en el artículo 6° para pensionados afiliados a cajas de compensación familiar.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 2°.</b> La entrada en vigencia del artículo entrará a regir a los dos años siguientes de la promulgación de la presente ley.</del></p>	<p>Artículo eliminado</p>	<p>Los entes territoriales que tienen cubierto el pasivo pensional territorial son muy pocos, recientemente en el Plan de Desarrollo se aprobaron otros pagos con cargo a esos recursos por lo que se sugiere eliminar el artículo.</p>
<p><del><b>Artículo 11. Política de Preparación para el Retiro.</b> Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.</del></p>	<p><b>Artículo 10. Política de Preparación para el Retiro.</b> Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. <u>El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales en razón de género, identidades étnicas, orientación sexual y situación de discapacidad.</u> El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.</p>	<p>Se incluyen criterios para la creación de los programas de preparación para el retiro que las Cajas de Compensación deben diseñar e implementar.</p>
<p><del><b>Artículo 12. Política de Capacitación para el Adulto Mayor.</b> Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.</del></p>	<p><b>Artículo 11. Política de Capacitación para el Adulto Mayor.</b> Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. <u>El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales en razón de género, identidades étnicas, orientación sexual y situación de discapacidad.</u> El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.</p>	<p>Se incluyen criterios para la creación de los programas de preparación para la capacitación para el adulto mayor que las Cajas de Compensación deben diseñar e implementar.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p><b>Artículo 13. Control a los recursos del Adulto Mayor.</b> La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de trabajo y salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.</p>	<p><b>Artículo 12. Control a los recursos del Adulto Mayor.</b> La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>
<p><b>Artículo 14. Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS.</b> Para las personas beneficiarias de la Ley 1276 de 2009, los Centros Vida y Centros de Bienestar deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores al régimen subsidiado en salud para facilitar la ejecución de programas y planes de salud, escogiendo una sola Empresa Promotora de Salud que tenga cobertura a nivel nacional. El pago de aportes se realizará según lo establecido en los artículos 5°, 8° y 9° de la presente ley.</p> <p>Así mismo deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores a la Caja de Compensación Familiar de su suscripción territorial.</p>	<p><b>Artículo 13. Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS.</b> Para las personas beneficiarias de la Ley 1276 de 2009, los Centros Vida y Centros de Bienestar realizarán la afiliación colectiva de los adultos mayores al régimen subsidiado de Salud y a la Caja de Compensación deberán realizar en salud, escogiendo una sola Empresa Promotora de Salud y una Caja, para facilitar la ejecución de programas y planes de salud. El pago de aportes se realizará según lo establecido en los artículos 5°, 8° y 9° de la presente ley.</p> <p>Así mismo deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores a la Caja de Compensación Familiar de su suscripción territorial.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>
<p><b>Artículo 15. Atención preventiva en salud.</b> Las Empresas Promotoras de Salud deberán prestar atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Adicionalmente las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.</p>	<p><b>Artículo 14. Atención preventiva en salud.</b> Las Empresas Promotoras de Salud deberán prestar atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Adicionalmente las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>
<p><b>Artículo 16.</b> Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 gozarán de una tarifa especial para el pago de servicios públicos, determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 gozarán de una tarifa especial para el pago de servicios públicos, determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>
<p><b>Artículo 17. Giro temprano de recursos.</b> Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.</p>	<p><b>Artículo 16. Giro temprano de recursos.</b> Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ARGUMENTACIÓN
<p><b>Artículo 18. Sanción por el giro de los recursos.</b> Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora, recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno nacional.</p>	<p><b>Artículo 17. Sanción por el giro de los recursos.</b> Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora, recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno nacional.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>
<p><del><b>Artículo 19.</b> Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1276 de 2009 el cual quedará así:</del></p> <p><del><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 1º de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: autorícese a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 50% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley y el 50% restante a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.</del></p> <p><del><b>Parágrafo.</b> El recaudo de la estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, que se atiendan en los Centros Vida y en los Centros de Bienestar del Anciano en los entes Distritales o Municipales.</del></p>	<p>Artículo eliminado</p>	<p>Se propone eliminar el artículo teniendo en cuenta que el presupuesto de funcionamiento para los Centros Vida y Bienestar es insuficiente, modificar los porcentajes podría profundizar estos problemas.</p>
<p><b>Artículo 20. Vigilancia y Control.</b> La Superintendencia del Subsidio Familiar ejercerá control de los recursos que recauden las Cajas de Compensación por la presente ley. Los cuales tendrán que ser invertidos de la siguiente manera, línea especial de servicios para el Adulto Mayor el 70% de los recursos, apoyo a los Centros Vida y Centro de Bienestar 15% de los recursos recaudados, funcionamiento de la Caja de Compensación 10% de los recursos, y apoyo a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio familiar 5% de los recursos recaudados.</p>	<p><b>Artículo 18. Vigilancia y Control.</b> La Superintendencia del Subsidio Familiar ejercerá control de los recursos que recauden las Cajas de Compensación por la presente ley. Los cuales tendrán que ser invertidos de la siguiente manera, línea especial de servicios para el Adulto Mayor el 70% de los recursos, apoyo a los Centros Vida y Centro de Bienestar 15% de los recursos recaudados, funcionamiento de la Caja de Compensación 10% de los recursos, y apoyo a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio familiar 5% de los recursos recaudados.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones. Se ajusta la numeración del artículo.</p>
<p><b>Artículo 21. Derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 19. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>Se realizan ajustes de redacción y se unifican las vigencias y derogatorias.</p>
<p><b>Artículo 22. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo eliminado</p>	<p>Se unifican las vigencias y derogatorias.</p>

## VI. 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 de ley número 148 de 2019 Cámara.

Cordialmente,

  
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Comisión Séptima Constitucional  
Partido FARC  
Coordinador Ponente

  
ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Comisión Séptima Constitucional  
Partido Cambio Radical  
Ponente

## VII. TEXTO PROPUESTO

### PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_.

*por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social, y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* Serán beneficiarios de esta ley los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media con prestación definida como del régimen de ahorro individual con solidaridad, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, los beneficiarios del Programa BEPS, los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.

**Artículo 3°.** *Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.* El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta ley, ampliará la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional. Todo gasto de orden nacional que busque atender esta población deberá estar justificado en los lineamientos de esta política pública.

**Parágrafo 1°.** La anterior disposición deberá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.

**Parágrafo 2°.** La política pública de la que trata el presente artículo se deberá formular e implementar aplicando principios rectores que incluyan la participación, la igualdad y los

enfoques territorial y diferenciales con el propósito de garantizar los derechos de las personas mayores sin lugar a discriminación.

**Artículo 4°.** *Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor.* Tendrán derecho los pensionados y Adultos Mayores a los programas y servicios que las Cajas de Compensación familiar presten a sus afiliados, a los programas especiales y de seguridad social complementaria creada en la presente ley que dignifiquen su condición.

Con el fin de garantizar la protección del Adulto Mayor y el fortalecimiento de la política de envejecimiento, el servicio prestado a esta población estará compuesto por dos líneas de atención:

1) Línea de atención básica: comprende los servicios y programas sociales que las cajas de compensación familiar tienen diseñados para la totalidad de sus afiliados, se exceptúa de los subsidios de cuota monetaria.

2) Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación, turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidado del cuerpo, mejoramiento de la calidad de vida, programas de nutrición, programas psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos. Para el desarrollo de esta línea de atención las Cajas de Compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.

**Parágrafo 1°.** Para el desarrollo de este artículo las Cajas de Compensación Familiar realizarán los convenios requeridos con entidades privadas, públicas o con los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.

**Parágrafo 2°.** Las Cajas de Compensación Familiar no podrán establecer ningún cobro por los servicios de la línea especial de atención brindados a los programas para el Adulto Mayor.

**Parágrafo 3°.** Para el cumplimiento del presente artículo el gobierno nacional reglamentará la materia, con respeto de la autonomía de las Cajas de Compensación.

**Artículo 5°.** *Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media con prestación definida como del régimen de ahorro individual con solidaridad y los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, podrán afiliarse a una Caja de Compensación Familiar. Las Administradoras de Pensiones deberán comunicar el día de la notificación de la pensión a los pensionados para que de manera libre e informada puedan expresar y manifestar su voluntad de

afiliación. Incluyendo dentro de esta afiliación los pensionados que desean afiliarse según la Ley 1643 de 2013 y las afiliaciones realizadas por fidelidad.

**Parágrafo 1°.** Posterior a la manifestación expresa por parte de los pensionados las Administradoras de Pensiones deberán realizar el proceso respectivo de afiliación a las Cajas de Compensación que escoja el pensionado, descontará el valor de la cotización y lo girará directamente a las Cajas de Compensación.

**Parágrafo 2°.** El pensionado podrá desafiliarse en el momento que lo desee, para ello las Cajas de Compensación deberán habilitar líneas de atención de fácil acceso para los adultos mayores. El proceso de desafiliación deberá hacerse efectivo máximo en un (1) mes posterior a que el pensionado manifieste su voluntad de desafiliarse.

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**Artículo 6°. Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.** Los pensionados una vez afiliados a una Caja de Compensación Familiar deberán cotizar en referencia a una categoría especial para esta población de la siguiente manera:

1. Los pensionados que devenguen una mesada pensional igual o menor a uno y medio (1.5) SMMLV aportarán punto cinco por ciento (0,5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

2. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a uno y medio dos (1.5) y menor a cuatro (4) SMMLV aportarán uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

3. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a cuatro (4) aportarán dos por ciento (2%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las cajas de compensación familiar exceptuando los subsidios monetarios.

**Parágrafo 1°.** Las Administradoras de Pensiones o entidad pagadora de pensiones deberán realizar el respectivo descuento en la nómina de pensionados y ser girado a la correspondiente Caja de Compensación Familiar.

**Parágrafo 2°.** Se exceptúan de esta categoría los pensionados que desean afiliarse según la Ley 1643 de 2013 y las afiliaciones realizadas por fidelidad.

**Artículo 7°. Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.** Los pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar

y sus beneficiarios recibirán de forma gratuita toda la línea de atención especial establecida en el numeral 2 del artículo 4 de la presente ley. Para recibir los servicios de atención básica se tendrán en cuenta la categoría tarifaria diferencial establecidas para todos sus afiliados.

**Artículo 8°. Beneficiarios.** Son beneficiarios del pensionado y el Adulto Mayor afiliado conforme a la presente ley, el cónyuge, compañero permanente que no cuente con afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, y los hijos menores de edad o mayores de 18 años que se encuentren en condición de discapacidad.

**Artículo 9°. Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.** Para la ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinado al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Programa Colombia Mayor”, el Gobierno nacional deberá descontar de los subsidios monetarios o cualquier otra estrategia que la reemplace, pagar la afiliación de los beneficiarios del Programa a las Cajas de Compensación Familiar como parte del Sistema de Protección Social Complementaria para el Adulto Mayor, en referencia a una categoría especial. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.3% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, para acceder de manera gratuita a las líneas de atención básica y especial a cargo de las Cajas de Compensación Familiar para la atención del Adulto Mayor.

**Parágrafo 1°.** Las Cajas de Compensación deberán garantizar la vinculación de los adultos mayores beneficiarios del programa “Colombia Mayor” al menos a un programa de la línea de atención especial diseñada para la atención de los adultos mayores.

**Parágrafo 2°.** La entrada en vigencia del artículo entrará a regir al año siguiente de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 10. Política de preparación para el retiro.** Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales en razón de género, identidades étnicas, orientación sexual y situación de discapacidad. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

**Artículo 11. Política de Capacitación para el Adulto Mayor.** Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación

Familiar. El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales en razón de género, identidades étnicas, orientación sexual y situación de discapacidad. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

**Artículo 12. Control a los recursos del Adulto Mayor.** La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.

**Parágrafo 1°.** Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.

**Artículo 13. Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS.** Para las personas beneficiarias de la Ley 1276 de 2009, los Centros Vida y Centros de Bienestar realizarán la afiliación colectiva de los adultos mayores al régimen subsidiado de Salud y a la Caja de Compensación deberán realizar en salud, escogiendo una sola Empresa Promotora de Salud y una Caja, para facilitar la ejecución de programas y planes de salud. El pago de aportes se realizará según lo establecido en los artículos 5°, 8° y 9° de la presente ley.

Así mismo deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores a la Caja de Compensación Familiar de su suscripción territorial.

**Artículo 14. Atención preventiva en salud.** Las Empresas Promotoras de Salud deberán prestar atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.

**Parágrafo.** Adicionalmente las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.

**Artículo 15.** Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 gozarán de una tarifa especial para el pago de servicios públicos, determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.

**Artículo 16. Giro temprano de recursos.** Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia

fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.

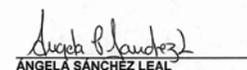
**Artículo 17. Sanción por el giro de los recursos.** Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora, recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno nacional.

**Artículo 18. Vigilancia y Control.** La Superintendencia del Subsidio Familiar ejercerá control de los recursos que recauden las Cajas de Compensación por la presente ley. Los cuales tendrán que ser invertidos de la siguiente manera, línea especial de servicios para el Adulto Mayor el 70% de los recursos, apoyo a los Centro Vida y Centro de Bienestar 15% de los recursos recaudados, funcionamiento de la Caja de Compensación 10% de los recursos, y apoyo a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar 5% de los recursos recaudados.

**Artículo 19. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,

  
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Comisión Séptima Constitucional  
Partido FARC  
Coordinador Ponente

  
ANGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Comisión Séptima Constitucional  
Partido Cambio Radical  
Ponente

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019 CÁMARA

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

### I. Antecedentes

Este proyecto de ley fue presentado el 14 de agosto del presente año ante la Secretaría de Cámara de Representantes, por la Representante a la Cámara por Bogotá Ángela Sánchez Leal, la Senadora Ema Claudia Castellanos y otros Congresistas de la Bancada de Cambio Radical. Fuimos designadas como ponentes de la iniciativa el día 5 de septiembre de 2019, por lo cual, nos permitimos poner en consideración de esta célula legislativa ponencia para primer debate.

### II. Objeto de la iniciativa legislativa

El proyecto de ley tiene como objeto según el artículo 1° “modificar las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos

donde históricamente han tenido poca participación, hacer una diferenciación positiva que ayude a mejorar sus condiciones de vida y ayude a la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres; establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo.”

### III. Marco jurídico del proyecto de ley

En la Sentencia C-667 de 2006 la Corte Constitucional manifestó que: “*la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no solo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público*”, es decir que, las medidas por parte del poder legislativo con el fin de hacer efectivos y reales los derechos de la mujer, entre ellos el de la igualdad, la educación y el trabajo son justificables; a continuación se relacionan algunos textos jurídicos en concordancia con el objeto de la iniciativa:

#### Normas Internacionales

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

#### Normas Nacionales

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

### IV. Consideraciones

Esta iniciativa legislativa expone algunos de los factores que inciden en la desigualdad de la mujer y como esto se ve reflejado en que las mismas no se hayan incorporado educativa y laboralmente en sectores como el agropecuario, transporte, minas y energía y construcción; para demostrar que se requiere fortalecer y promover la igualdad, brindarles la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida y al mismo tiempo contribuir a la disminución de la brecha salarial específicamente en estos campos. A continuación se plantean las consideraciones que justifican la pertinencia del proyecto:

Según el Boletín de Educación Superior<sup>1</sup> del Ministerio de Educación Nacional, las mujeres se capacitan y finalizan sus estudios en un menor porcentaje que los hombres en áreas como: agronomía, veterinaria, matemáticas y bellas artes; en donde menos del 10% logra graduarse y en carreras relacionadas con arquitectura, ingeniería, urbanismo, ciencias sociales y humanidades menos del 20% de mujeres han logrado terminar sus carreras. Lo que muestra cómo las mujeres no encuentran en algunas carreras profesionales, técnicas o tecnológicas un incentivo real que las conduzca a capacitarse y a emplearse en estos sectores.

Aunado a lo anterior, el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, resumen sobre género de la Unesco “*las tendencias profesionales y educativas muestran que las mujeres y los hombres siguen concentrándose en sectores distintos del mercado laboral... a menudo con distintas condiciones laborales y diferentes niveles salariales y de seguridad.*”<sup>2</sup>, que la segregación laboral se encuentra relacionada con “*la experiencia educativa básica y la elección de carreras de grado superior, que siguen marcadas por diferencias de género profundas.*”<sup>3</sup> Al igual que, con los estereotipos en los roles de género creados desde la escuela o el hogar.

Pese a los cientos de estereotipos con los que viven las mujeres en nuestro país, han logrado avanzar en el ingreso y culminación de sus estudios en todas sus modalidades, especialmente en la educación técnica y tecnológica en donde el Ministerio de Educación Nacional<sup>4</sup> manifestó que pasaron de un 42% de mujeres graduadas en el 2008 a un 54% en el 2016, no obstante, en pregrado universitario no ha sido considerable el

<sup>1</sup> Ministerio de Educación Nacional. Diferencias salariales y de vinculación al mercado laboral de los graduados en educación superior por sexo, Boletín de Educación Superior. 2015. Disponible en: [https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380200\\_recurso\\_1.pdf](https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380200_recurso_1.pdf)

<sup>2</sup> UNESCO. Resumen sobre género: creación de futuros sostenibles para todos; Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2016. P33. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246294>

<sup>3</sup> *Ibíd.* p. 34.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación Nacional. Paso a paso hacia la equidad salarial: Educación y mercado laboral en Colombia, Boletín de Educación Superior N° 1. 2017. Disponible en: [https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380208\\_recurso\\_1.pdf](https://ole.mineduacion.gov.co/1769/articles-380208_recurso_1.pdf)

aumento debido a que pasó de un 57% a un 58% en el mismo intervalo de tiempo. Lo que hace necesaria la promoción de inclusión, permanencia y culminación de estudios de las mujeres especialmente en este nivel.

En Colombia la Ley 823 de 2003 pretendió orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, eliminar roles de género en el trabajo y colocó en cabeza del Gobierno nacional el diseño de programas de formación y capacitación laboral sin estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres y estableció que se debería promover la incorporación de mujeres a empleos en el sector de la construcción. No obstante, las mujeres no solo han tenido dificultades para laborar en el sector de la construcción, también han tenido que superar innumerables obstáculos para sobresalir en diferentes campos profesionales y laborales.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-671 de 2014 ha expresado frente a la desigualdad y discriminación que persistente sobre la mujer en el escenario laboral así: “...en las sociedades contemporáneas el cuidado de la familia aún recae fundamentalmente en la población femenina, esta compete en una situación de desventaja con el hombre en el escenario laboral.”<sup>5</sup> Prueba de esto es que para el 2017 las mujeres que tenían niños ganaban 24.5%<sup>6</sup> menos que los hombres que también los tienen.

Adicional a ello, otro factor que afecta a las mujeres son los ingresos que reciben luego de graduarse de los diferentes niveles de formación de la educación superior: técnica, tecnológica, universitaria, especialización, maestría y doctorado; puesto que ganan menos y tienen una tasa de vinculación al sector formal más baja que los hombres, tal y como lo muestra la siguiente gráfica<sup>7</sup>:



<sup>5</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671. Expediente D-10118. (10, septiembre, 2014). M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-671-14.htm>

<sup>6</sup> EQUIDAD DE LA MUJER. informe de empoderamiento económico de las mujeres en Colombia, situación actual y recomendaciones de política. p. 27. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/informe-empoderamiento-economico-mujeres-colombia-situacion-actual.pdf>

<sup>7</sup> Ministerio de Educación Nacional. Diferencias salariales y de vinculación al mercado laboral de los graduados en educación superior por sexo, Boletín de Educación Superior. Op. Cit., p. 2.

La brecha salarial entre hombres y mujeres para el 2013 era de 13%, en el 2014 de 14% y en el 2015 era de 14,2%; siendo el “...área de las ciencias de la salud en la que se presenta la mayor brecha (18.4%), seguido de las áreas de las ciencias sociales y humanas y las Ingenierías.”<sup>8</sup> Lo anterior, evidencia la necesidad de herramientas que mejoren las competencias de la mujer en los diferentes sectores productivos y de mecanismos que le ayuden a la eliminación de la brecha salarial a través del ingreso de un mayor número de mujeres en estos sectores económicos.

Entendiendo que la brecha salarial según la OIT “se define como la diferencia del promedio salarial entre hombres y mujeres en razón del salario promedio de los hombres.”<sup>9</sup>. En otras palabras, es el resultado de restar lo que ganan los hombres con lo que ganan las mujeres, es decir que si menos mujeres se encuentran laborando y percibiendo un salario esa diferencia será mayor. Razón por la cual es necesario involucrar a las mujeres en la productividad laboral con el fin de que esa brecha disminuya.

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

Para el trimestre de marzo a mayo de 2019 según el DANE<sup>10</sup> solo 265.000 mujeres se encontraban ocupadas en el sector de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, en comparación con los 1.539.000 hombres que se encontraban ocupados en el mismo sector, solo 565.000 mujeres se encontraban empleadas en Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura, mientras que 2.639.000 hombres laboraban en lo mismo y tan solo 319.000 se encontraban ocupadas en otros sectores como Construcción, explotación de minas y canteras, suministro de electricidad

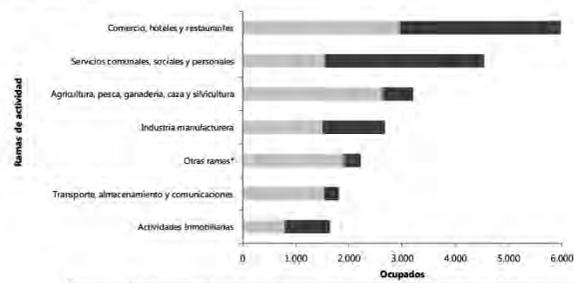
<sup>8</sup> Ministerio de Educación Nacional. Indicadores de vinculación laboral de recién graduados de la educación superior en Colombia, boletín marzo, 2016. P. 3. Disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-356609\\_recurso.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-356609_recurso.pdf)

<sup>9</sup> Tomado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/genericdocument/wcms\\_616175.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/genericdocument/wcms_616175.pdf)

<sup>10</sup> Cifras tomadas de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/bol\\_eje\\_sexo\\_mar19\\_may19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sexo_mar19_may19.pdf)

gas y agua, e intermediación financiera en donde los hombres presentaban una cifra de 1.899.000.

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



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

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

Según el DANE para los meses de marzo a mayo de 2019 las mujeres presentaron una tasa de desempleo del 13,5%, mientras que los hombres presentaban la misma tasa en un 8,4%, lo que quiere decir que existe una brecha en materia de ocupación del 5,1%<sup>11</sup>.

A propósito de lo anterior, el Ministerio de Trabajo en su boletín del primer trimestre de 2019 de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales,<sup>12</sup> manifestó que la brecha salarial hoy se encuentra en el 17.5% entre hombres y mujeres en lo urbano; en la ruralidad, está rodeando el 45%. Asimismo, que la tasa de desempleo de las mujeres a enero de 2019 se encontraba en 12,3%, mientras que la de los hombres en 7,2% y que la mujer destina aproximadamente 19,5 horas más a la semana que el hombre en tareas del cuidado del hogar.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> Tomado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/documentos/20147/59863978/BOLETIN+OCRI+2019-+VERSION+ESPANOL.pdf/c790fe81-8a32-7c0b-ccf9-2ae2e8fc43fa?download=true>

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

Como argumento de lo anterior, ONU Mujeres señala que: *“La educación es esencial para que las mujeres puedan alcanzar la igualdad de género y convertirse en agentes de cambio. Al mismo tiempo, las mujeres educadas benefician a las sociedades enteras. Contribuyen de modo sustancial a las economías prósperas y a mejorar la salud, la nutrición y la educación de sus familias.”*<sup>13</sup>

Los argumentos antes expuestos, forman parte del espíritu de la iniciativa, que busca promover y fortalecer el acceso laboral de las mujeres en sectores económicos donde laboralmente han tenido poca participación y así disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres. En conclusión, se hace necesario hacer una diferenciación positiva que ayude a la mujer a mejorar sus condiciones de vida, mediante el acceso a la educación sin estereotipos y a un trabajo digno con un salario justo.

**V. Modificación propuesta**

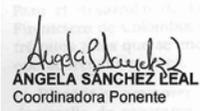
Nos permitimos presentar modificación del artículo 1° del proyecto de ley con el fin de mejorar la redacción del mismo, en los siguientes términos:

<sup>13</sup> Tomado de: <https://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/education-and-training#topic>

ARTÍCULO PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019	ARTÍCULO QUE PROPONEN LAS PONENTES	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto modificar las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, hacer una diferenciación positiva que ayude a mejorar sus condiciones de vida y ayude a la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres; establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto modificar las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, <del>hacer una diferenciación positiva que ayude a mejorar sus condiciones de vida y ayude a la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres;</del> establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo <u>que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres.</u></p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de mejorar la redacción.</p>

## VI. Proposición Final

Por lo anterior y con fundamento en las razones de conveniencia expuestas, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y en consecuencia solicitarle a la Comisión Séptima de Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 158 de 2019, *por medio del cual se modifica la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones* y ordenar su traslado a la Plenaria de Cámara con el fin de que siga su curso en el Congreso de la República.



ÁNGELA SÁNCHEZ REAL  
Coordinadora Ponente



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019 CÁMARA

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

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

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

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

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

a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, períodos de gracia,

incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de

Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por jóvenes menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Garantizar a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y

la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación.

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

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

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

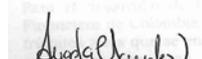
**Artículo 4°.** *Medidas en materia de educación.* El Ministerio de Educación Nacional dentro del término de un (1) año formulará una política de fomento de la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres,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

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

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

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

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

  
ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Coordinadora Ponente

  
MARIA CRISTINA SOJO DE GÓMEZ  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.*

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 227 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.**

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, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 227 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.*

**I. TRÁMITE DEL PROYECTO**

La presente iniciativa fue radicada el pasado 10 de septiembre 2019 por el honorable Senador Alejandro Corrales Escobar y por el honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo Chujfi.

Le correspondió el número 227 de 2019 en Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso número 874 de 2019.*

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa mediante oficio del 24 de septiembre de 2019.

**II. OBJETO**

El presente proyecto de ley pretende fortalecer la figura del agente encubierto y, en tal sentido, reforma los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal Colombiano), en el entendido que: i) la técnica del agente encubierto tenga una función preventiva, complementaria a la postdelictual; ii) se contemple como eximente de responsabilidad la participación de aquel en la comisión de delitos, en estricto cumplimiento de la misión encubierta; iii) y se eleve a rango legal el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional proferido en

Sentencia C-156 de 2016, según el cual, cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.

**III. NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

En la actualidad, los procedimientos tradicionales de investigación judicial se muestran ineficaces para enfrentar con contundencia el fenómeno del crimen organizado. La capacidad de actuación que tienen estos grupos delictivos, su sólida estructura (compuesta por un entramado de instrumentos personales, materiales y patrimoniales), su ilimitada fuente de recursos y medios (principalmente de comunicación y de alta tecnología) y, sobre todo, el que tales clanes criminales maniobren con sofisticadas técnicas de ingeniería financiera, fiscal y contable (generalmente usadas para reciclar los capitales ilícitos producto de sus operaciones delictivas)<sup>1</sup>, hace que las primigenias formas de investigación se tornen insuficientes.

Las estructuras criminales organizadas, dadas sus propias características cualitativas y el escenario de violencia y corrupción en el que se gestan, han contribuido al incremento sustancial de los índices de delincuencia a nivel mundial<sup>2</sup>.

Colombia no ha sido ajena a esta situación, y para nadie es un secreto que nuestro país constantemente se ha visto golpeado por hechos de violencia, de narcotráfico y del ya muy cuestionado fenómeno de la corrupción, siendo esta última una de las mayores amenazas del Estado Social de Derecho, por cuanto facilita una pluralidad de afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la ley.

La Honorable Corte Constitucional, consciente del mecanismo perverso que representa la corrupción, se ha pronunciado en diferentes providencias (C-397/1998, C-030/1999, C-977/2002, C-851/2005, C-028/2006, C-172/2006, entre otras) en donde ha concluido que *la corrupción es taxonómica y principalmente una amenaza, genera tensiones sociales y públicas, agrava la desigualdad y se opone a la realización de los fines esenciales del Estado y su legitimidad política.*<sup>3</sup>

Ahora bien, pese a que el Estado colombiano ha expedido normas con el propósito de hacerle frente a tal fenómeno (Ley 190 de 1995; Ley 1474

<sup>1</sup> Vid. Blanco Cordero, Isidoro, Criminalidad organizada y mercados ilegales, cit., pp. 219 ss.

<sup>2</sup> Iglesias Río, Miguel Ángel, “La criminalidad organizada y la delincuencia económica. Aproximación a su incidencia mundial”, en: Criminalidad organizada y delincuencia económica, Hoover Wadith Ruiz Rengifo (coord.), Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Medellín, 2002, pp. 15 ss.

<sup>3</sup> Hernández Gómez, “La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia”.

de 2011; Ley 1778 de 2016; Ley 1882 de 2018, entre otras), la percepción y sus índices siguen en preocupante ascenso. En el 2018, Colombia cae de 37 a 36 puntos sobre 100<sup>4</sup> y desciende del puesto 96 al 99, entre 180 países, en el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional<sup>5</sup>.

Entre enero de 2016 y julio de 2018 el Monitor Ciudadano<sup>6</sup> identificó 327 hechos de corrupción reportados por la prensa nacional y regional en los 32 departamentos del país. El 69% de los hechos son de alcance municipal, el 25% de nivel departamental y un 6% de hechos restantes correspondieron a hechos de alcance nacional.

A partir de este informe que presentase Monitor Ciudadano, se detectó que la mayoría de hechos en el país obedecen a casos de corrupción administrativa (73%), corrupción privada (9%) corrupción judicial (7%), y corrupción política (6%), siendo los que más se reportaron entre enero del 2016 y julio del 2018. De los hechos asociados a corrupción administrativa siguen siendo las irregularidades en los procesos de contratación pública el principal problema, ocupando el 46% de los hechos de este tipo. Por otro lado, llama la atención que los casos de corrupción privada sean cada vez más reportados a través de la prensa. Por ejemplo, en el primer informe del Monitor Ciudadano sobre corrupción en Territorios de Paz, el porcentaje de casos de corrupción privada solo alcanzó un 4% (Transparencia por Colombia, 2017. Pp. 20).

Dentro del total de actores individuales involucrados que recopiló el Monitor Ciudadano se evidencia que el 39% fueron funcionarios públicos y el 30% autoridades electas por voto popular. De dichas autoridades electas, el 81% fueron concejales (41%) y alcaldes (40%).

Peculado (18%), celebración indebida de contratos (13%), falsedad en documento público (12%) y concierto para delinquir (11%) fueron los delitos más cometidos en los hechos de corrupción identificados por el Monitor Ciudadano. Asimismo, en cuanto a los tipos de investigación de los actores involucrados, se registra que el 71% fueron de tipo penal, 21% de carácter disciplinario y el 8% de tipo fiscal.

El Monitor Ciudadano también calculó el promedio de años que tardó la aplicación de condena, sanción disciplinaria y/o fiscal para los actores involucrados en los hechos de corrupción. Este dato se tomó con base en el año del hecho

vs., el año final de la sanción, cuando así aplicó. Los resultados demostraron que la sanción fiscal tardó en promedio 4,4 años; la condena penal en promedio 4,2 años y la sanción disciplinaria tuvo un tiempo promedio en emitirse de 3,3 años.

Siguiendo el análisis de este informe, se encontró que el 59% de los hechos de corrupción identificados en el Monitor Ciudadano afectó derechos económicos, sociales y culturales. Le sigue un 39% que afectó derechos civiles y políticos. Un 2% de los hechos de corrupción afectaron derechos colectivos y del medio ambiente.

Los derechos económicos, sociales y culturales se asocian con el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda digna, al agua potable y servicios públicos de calidad, al deporte y a la cultura, principalmente. De todos ellos, los más afectados fueron los derechos a la educación (28%) y a la salud (23%).

En cuanto a los derechos fundamentales, civiles y políticos, el 39% de los casos identificados afectó el derecho a la vida, a la igualdad, la seguridad, la libertad de expresión, de culto, de acceso a la propiedad privada, de asociación y movilización, de acceso a la justicia y de derechos de participación en la vida civil y política del Estado.

Para el Monitor Ciudadano, resulta preocupante el impacto cada vez mayor que tiene la corrupción en el goce efectivo de derechos humanos fundamentales: servicios de salud que dejan de prestarse, escuelas públicas que no terminan de construirse, proyectos de vivienda que terminan beneficiando a terceros y particulares, escenarios deportivos que culminan en “elefantes blancos”, los cuales son el reflejo y símbolo evidente de la corrupción y el grado de afectación que la misma genera en la sociedad.

Como casos recientes de corrupción, que merecen ser evocados por servir de sustento a la necesidad de esta iniciativa, se encuentran, por mencionar algunos:

- **El “Cartel de la Hemofilia”** en donde se evidencia un vínculo entre la financiación de las campañas políticas y el uso de programas sociales para desviar recursos públicos destinados a personas enfermas y así favorecer élites políticas corruptas.

- **La “Casa Blanca”, compra y venta de votos.** El caso de la Senadora Aída Merlano Rebolledo, involucrada en la compra de votos para su segunda campaña al Congreso de la República en marzo de 2018, es un caso emblemático de corrupción política que afectó el proceso electoral en el departamento del Atlántico y fue dado a conocer a la opinión pública por la Fiscalía General de la Nación.

- **El “Cartel Empresarial en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)”.** Con respecto

<sup>4</sup> La escala del índice va de 0 a 100, siendo 0 (muy corrupto) y 100 (muy limpio).

<sup>5</sup> Índice de percepción de la corrupción. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/2019/01/29/resultados-ipc-2018/>

<sup>6</sup> Tercer informe de Monitor Ciudadano de la Corrupción. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corruptcion-18.pdf>

a las diversas irregularidades que se han presentado en la ejecución del PAE, el diario *El Tiempo* publicó el 24 de agosto de 2018 un reportaje informando que a esa fecha había 154 procesos de responsabilidad fiscal por presuntas irregularidades con el programa. Lo que en dinero implicaba pérdidas de \$84.000 millones, resumidos en corrupción, mala administración de recursos y sobrecostos (*El Tiempo*, 24 de agosto 2018).

- **El caso Odebrecht.** Uno de los casos más dicientes de este entramado fue la presunta financiación que realizó la constructora brasilera Odebrecht a campañas presidenciales que se llevaron a cabo en el 2010. Este consabido hecho, devela la magnitud de la corrupción administrativa que se evidencia en irregularidades como sobrecostos, sobornos y financiaciones ilegales a campañas políticas que repercuten en la provisión de bienes y servicios y afectan el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

- **El “Cartel de la Toga”.** Conforme a la información recopilada por los medios de comunicación y los testimonios de algunos de los implicados en el hecho, esta red de corrupción comenzó a operar en el año 2013 liderada por magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en especial Francisco Javier Ricaurte. Ese mismo año, Luis Gustavo Moreno –ex fiscal anticorrupción– conoció al magistrado Ricaurte, quien en diversas reuniones le citaba a Moreno una serie de congresistas y políticos que tenían investigaciones en la Corte o en la Fiscalía. Moreno los contactaba para acordar el valor que debían pagar para eliminar los procesos<sup>7</sup>.

El 27 de junio de 2017 Moreno, en ese momento Fiscal Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, fue capturado en Bogotá por conspiración para lavar activos (*El Colombiano*, 2 de enero de 2019) y fraude en giros bancarios en Colombia. Las investigaciones indicaban que Moreno habría recibido dineros a cambio de alterar expedientes a favor de políticos como el exgobernador de Córdoba Alejandro Lyons y Musa Besaile, quien tenía una investigación en la Corte Suprema de Justicia por parapolítica.

Con la captura de Moreno se destapó una gigantesca olla de corrupción que posteriormente fue denominada por los medios de comunicación como el “Cartel de la Toga”. El caso empezó a develarse por la información proporcionada por el exgobernador de Córdoba, quien aceptaba haber enviado grandes sumas de dinero a Luis Gustavo Moreno y Musa Besaile para que en la Corte Suprema se pudieran frenar los procesos judiciales que enfrentaban. Entre los implicados en este “Cartel” se encuentran: los ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia Francisco Javier

Ricaurte, Gustavo Malo Fernández y José Leonidas Bustos Martínez; el ex zar anticorrupción Luis Gustavo Moreno, y los ex parlamentarios Musa Besaile y Álvaro Ashton, por mencionar algunos.

Importante decir que este “Cartel” se ha considerado como una verdadera estructura criminal que se organizó a efectos de exigir dinero o utilidad, a cambio de amañar decisiones judiciales. Así lo entendió la Fiscalía General de la Nación cuando en el escrito de acusación presentado contra Francisco Ricaurte expresó que “*como magistrado de la Corte Suprema de Justicia al momento de los hechos se encargó de conformar una organización criminal en la que estarían involucrados el ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno, el abogado Leonardo Pinilla Gómez y otros juristas, en donde se habría favorecido con decisiones judiciales a congresistas y gobernadores procesados penalmente*” (FGN, 2018).

Ante tal panorama alarmante de corrupción, que como se ha visto no solo es en gran medida administrativa sino también judicial, y habida cuenta de las dificultades para contrarrestar sus devastadores efectos, se colige que el Estado requiere mejorar los modelos de detección, prevención, investigación, comprobación y sanción de sus hechos constitutivos, en todos sus niveles. De ahí que hace algunos años haya empezado a cobrar auge la figura del agente encubierto o infiltrado (*undercover agent*).

Siguiendo este hilo conductor, en cuanto a la definición de agente encubierto, la Fiscalía General de la Nación en su “Manual Único de Policía Judicial” lo define como:

“[...] la infiltración<sup>8</sup> y/o penetración<sup>9</sup> a una organización delictiva realizada por servidores con funciones de Policía Judicial o particulares, cuando sea indispensable para el éxito de las tareas investigativas y con el fin de obtener información de interés para la investigación y EMP y EF” (2005, p. 54).

**Para la doctrina, las operaciones encubiertas consisten en el empleo de agentes de policía o de manera excepcional particulares, que se introducen en una organización delictiva, provistos de una falsa identidad para recolectar información como elementos de prueba que demuestren la responsabilidad penal. Este mecanismo se usa generalmente para combatir graves delitos y en aquellas estructuras criminales en donde se dificulta el esclarecimiento de los hechos,**

<sup>8</sup> La infiltración se conoce en la doctrina militar como una técnica mediante la que se introducen unidades propias en el blanco u objetivo, para que recolecten información sobre actividades, capacidades, composición, planes, proyectos y otros elementos de interés.

<sup>9</sup> La penetración también es una técnica, que consiste en lograr la colaboración consciente o no, de un miembro del blanco u objetivo, con el fin de obtener información confidencial, útil y fidedigna.

<sup>7</sup> Ver: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf> Pág. 67 y ss.

sobre los cuales otros medios de investigación han fracasado<sup>10</sup>.

De manera general y desde el Código de Procedimiento Penal, el agente encubierto es el funcionario de policía judicial y/o el particular, que mediante un plan metodológico elaborado por la Fiscalía General de la Nación, se infiltra en una organización criminal, para conocer su estructura, actividades, relaciones e integrantes.

Ahora bien, con respecto a los delitos contra la administración pública asociados a la corrupción, la actividad del agente encubierto está condicionada, según el Código de Procedimiento Penal, a “*cuando se verifique la posible existencia de hechos de delitos*”, dicho de otra manera, no podrá recurrirse a dicha herramienta si antes no se advierte la ocurrencia de una conducta punible. Aunado a lo anterior, existen vacíos en cuanto a qué le está permitido y qué le está proscrito al agente encubierto, y si este puede facilitar o no oportunidades para la consumación del delito.

Las disposiciones normativas que por medio de este proyecto de ley se pretenden reformar, actualmente se muestran como insuficientes para combatir la corrupción administrativa y judicial. Es por eso que el articulado propuesto está encaminado a preceptuar, entre otras cosas, la figura del agente encubierto, para precisar su radio de acción dentro de la operación encubierta y en qué eventos este se puede infiltrar y actuar en las organizaciones criminales, al tiempo que define los momentos en que procede su intervención tratándose de delitos de mayor entidad, sin que necesariamente exista una estructura delictiva.

Ahora bien, como se dejó en evidencia en las primeras líneas de esta justificación, la amenaza actual de la corrupción no solo ha permeado el sector administrativo, sino también el pilar fundamental de nuestro Estado Social de Derecho; la justicia. De ahí entonces que sea menester proponer reformas para combatir los delitos que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia. Contemplar esta modificación a la norma, implicaría conjurar escándalos tan sonados como los derivados del “**Cartel de falsos testigos**” en Colombia.

Por su parte, con el fin de evitar cualquier problema de hermenéutica al artículo 242 del ya varias veces mencionado Código de Procedimiento Penal, se propone elevar a derecho legislado -no solo jurisprudencial- la interpretación que la Guardiana de la Constitución le ha dado a tal disposición, en el entendido que *cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control*

*de garantías, sin perjuicio del control posterior, con lo cual se hace compatible este artículo con la Norma de normas, lo que a la postre también debe ser una función del legislador.*

Otra novedad que se pretende incorporar al articulado objeto de este proyecto, es la posibilidad de que el agente encubierto facilite *oportunidades* para que los delitos de alto impacto tengan lugar, sin que necesariamente implique encontrarnos ante la figura del agente provocador o del entrampamiento. Lo anterior contribuirá a contar con un Estado más proactivo, capaz de conjurar un mayor número de actos de corrupción y de dismantelar estructuras criminales.

Para justificar esta última propuesta conviene recordar lo que la Honorable Corte Constitucional ha decantado en materia de agentes encubiertos y, asimismo, revisar el caso exitoso de Estados Unidos.

#### IV. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Pese a que no es tan prolífero el número de sentencias que desarrollan la figura del agente encubierto, se rastrean dos que resultan pertinentes para los efectos que aquí concitan la atención.

La primera providencia en la que la Honorable Corte Constitucional se ocupó de analizar la figura del agente encubierto fue la Sentencia C-176 de 1994 en la cual se efectuó la revisión constitucional de la Ley 67 de 23 de agosto de 1993, *por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”, suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988.*

Para ese entonces, la Máxima Corporación Constitucional reconoció que el artículo 11 de la precitada Convención establece la posibilidad de utilizar agentes provocadores, sin embargo, también da cuenta que es una disposición condicionada por cuanto la norma precisa que esa obligación de las partes depende de que lo permitan “los principios fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos”. Bajo tal premisa, la Corte Constitucional manifiesta que “*por medio de la utilización de agentes encubiertos no podrá el Estado inducir a las personas a cometer conductas ilícitas para las cuales ellas mismas no estaban predispuestas, puesto que es obvio que este mecanismo se justifica como mecanismo para comprobar la comisión de ilícitos y no como un medio para estimular la realización de los mismos*”. (Subrayas fuera del original).

Nótese que la Corte Constitucional, aunque de manera muy somera, advierte que el agente encubierto no puede inducir o estimular a la realización de los delitos –eso está claro y no se quiere alterar por medio de este proyecto–, no obstante, no prohíbe la posibilidad de generar oportunidades o espacios para que quienes

<sup>10</sup> Ramírez Jaramillo A.D. El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación. Universidad de Antioquia. Edición 2010. Pág. 25.

hayan predeterminado sus conductas puedan consumarlas.

La otra sentencia en la que la Corte se ha ocupado de la materia, es la C-156 de 2016, en la cual se acusa parcialmente el artículo 242 de la Ley 906 de 2004. Aquí es importante decir que la *ratio decidendi* giró en torno a justificar cómo es un requisito *sine qua non* obtener la respectiva autorización por parte del juez de control de garantías, cuando quiera que el agente encubierto pretenda ingresar a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, por cuanto en estos eventos existe una mayor interferencia de principios constitucionales o puesta en peligro de derechos fundamentales. *No empece* tan importante precisión, en la *ratio decidendi* de esta providencia (entendida como la *parte motiva que guarda una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia*) no se evidencia un pronunciamiento tendiente a limitar el alcance de esta figura en el sentido de proscribirle al agente encubierto la posibilidad de generar oportunidades de consumación del delito.

## V. DERECHO COMPARADO<sup>11</sup>

La institución del agente encubierto no es una figura aislada y propia del sistema penal colombiano. Distintos países del mundo ya prevén esta herramienta como complementaria e indispensable para desplegar sus tareas de anticipación, detección, investigación y judicialización de los hechos constitutivos de delitos.

### - Chile

La técnica del agente encubierto se contempla en la Ley de Drogas-Ley 20.000, la Ley contra el Lavado y el Blanqueo de Activos-Ley 19.913-, y el Código Penal, artículo 369 respecto de los delitos de pornografía infantil, prostitución de menores y en general delitos sexuales en donde se vean involucrados menores de edad, previa autorización del Tribunal y a petición del Ministerio Público<sup>12</sup>. Se define como “el funcionario policial que oculta su identidad y se involucra o introduce en las organizaciones delictuales o en meras asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objetivo de identificar a los partícipes, reunir información y recoger antecedentes necesarios para la investigación” (...) podrá tener una historia ficticia (...) y **sus actuaciones, estarán exentos de responsabilidad criminal por aquellos delitos en que deban incurrir o que no hayan podido impedir, siempre que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con la**

**finalidad de la misma**” (artículo 25, incisos 2° y 3°, Ley 20.000).

Para ello, no debe haber otra vía o forma en que el agente o informante encubierto, o revelador pueda realizar su actividad de investigación” (Oficio número 65 Ley 20.000), no pudiendo cometer otros delitos que no se relacionen directamente con la actividad criminal desarrollada por la asociación u organización investigada<sup>13</sup>.

### - Argentina

En la legislación argentina la figura del agente encubierto está igualmente contemplada para enfrentar eficazmente la criminalidad organizada. La ley 24.242 o ley de estupefacientes de 1995 regula en su artículo 31 al “agente de las fuerzas de seguridad en actividad, que actuando en forma encubierta se introduce: a) como integrante de organizaciones delictivas que tengan entre sus fines la comisión de delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes o b) participa en la realización de conductas ilícitas relacionadas”... **Su finalidad comprende: comprobar la comisión de delitos, lograr individualización o detención de autores, partícipes o encubridores, asegurar medios de prueba necesarios**<sup>14</sup>.

Su designación emana del Juez en causas vinculadas con el tráfico de estupefacientes cuando tenga razones para pensar que hay un delito cometido **o en vías de cometerse**. Según Carrió debe existir un estado de sospecha serio, referido a un delito determinado. La designación del agente encubierto es procedente como último recurso y su actuación estará controlada por el juez que autorizó el empleo de la técnica de investigación. Si es posible utilizar otras medidas menos intrusivas deberá optarse por ellas.<sup>15</sup>

En cuanto a la responsabilidad penal del agente encubierto, **este se exime “cuando como consecuencia de su actuación hubiese sido compelido a cometer un delito** (v. gr., tener droga), siempre que no implique poner en peligro la vida o la integridad física de una persona, o la imposición de un grave sufrimiento físico o moral a otro (v. gr., una violación).<sup>16</sup>”

### - España

En el ordenamiento jurídico español, el agente encubierto se contempla en el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal-LECrim-la cual “permite la penetración o infiltración del Estado, por medio de un agente de policía, que oculta su verdadera identidad, a un grupo de delincuencia organizada a fin de obtener información sobre sus miembros, estructura, modus operandi, campos de operación, así como para adquirir pruebas sobre la ejecución de hechos criminales, para que sus

<sup>11</sup> Parte de la compilación que aquí se refiere ha sido extraída del trabajo de investigación: Visión analítica de la intervención del agente encubierto en el procedimiento penal colombiano: Desafíos probatorios. Por: Ariana Alexandra Gutiérrez Garzón y Claudia Estefanía Urrutia Sanabria.

<sup>12</sup> Zavidich, 2014, p. 113.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Lamarre, 2010, pp. 175-195.

<sup>15</sup> Carrió, 1997 pp. 311-313

<sup>16</sup> Caferrata y otros, 2012, p. 654.

integrantes puedan ser sentenciados en una causa penal por los ilícitos que hubiesen cometido<sup>17</sup>”.

La utilización de esta figura está limitada a la investigación de actividades delictivas cometidas por la delincuencia organizada, entendida como asociación de tres o más personas, con actividad permanente o reiterada en la comisión de delitos, como aquellos contra la salud pública (estupefacientes), la prostitución, la extorsión, el tráfico de flores silvestres, entre otros señalados taxativamente en la LECrim.

La infiltración por parte del agente encubierto a la estructura criminal según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, es “una técnica prorrogable en el tiempo, pues la autorización de una identidad supuesta a un funcionario policial puede ser por un término de seis meses o diferirse indefinidamente según las necesidades de la investigación<sup>18</sup>”; tiempo en el cual el agente estará habilitado legalmente para desarrollar acciones tendientes a cumplir la labor investigativa. Sin embargo, **si se trata de actuaciones que puedan afectar derechos fundamentales, deberá el agente con antelación solicitar al Juez de instrucción competente, autorización al efecto.**

**En cuanto a la responsabilidad del agente, la misma está determinada por su apego a los supuestos señalados,** los cuales se encuentran contemplados en el 282 bis.1 LECrim, gozando ex lege del amparo de la causa de justificación prevista en el apartado 7.º del C. P. (cumplimiento del deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo<sup>19</sup>).

#### - Francia

El agente encubierto tiene como antecedente la legislación francesa en la cual se contempló esta figura en el marco del espionaje político propio de los reinados de Luis XIV y Luis XV; sin embargo su consagración legal se dio con una ley del año 1991, relativa al fortalecimiento de la lucha contra el tráfico de estupefacientes, en la que se establece una causa de justificación de la responsabilidad criminal para aquellos funcionarios de policía que realicen acciones constitutivas del delito de tráfico de estupefacientes, cuando en ello les guíe un fin investigador y cuenten con la correspondiente autorización judicial.<sup>20</sup>

#### - Alemania

Su Código Penal establece los requisitos y formas de proceder del agente encubierto. Se les autoriza una identidad supuesta y todo tipo de protección en caso de que exista peligro para la integridad física de dicho agente. Como limitaciones se establece que, solo se podrá aplicar la misma en delitos de importancia y cuando otros medios de investigación resulten ineficaces, con

autorización judicial o fiscal y la prohibición de cometer delitos.<sup>21</sup> Igualmente, el artículo 110A del StPO (legislación procesal penal) enumera las hipótesis criminales en que procede la práctica de operaciones de investigación mediante agentes encubiertos.

#### - Estados Unidos

En países como EE.UU., si bien al agente encubierto le es permitido incidir en la idea criminal del autor, se debe respetar que dicha incidencia no sea por intermedio del acoso ni la coerción, pues si el agente afecta la voluntad del presunto delincuente, la actuación de ese agente faculta al defensor a alegar la defensa criminal de “entrapamiento”.

La doctrina norteamericana utiliza el **criterio de la “oportunidad”** para diferenciar las dos situaciones. **Si el agente encubierto solamente genera en el autor la oportunidad criminal, este comportamiento es válido y permitido,** pero si el agente, de alguna manera, obliga al autor a desarrollar la conducta, eso se considera entrapamiento, lo cual está vedado. En ese horizonte, de acuerdo con esta posición doctrinal: “con la finalidad de eliminar el comportamiento criminal, los oficiales de la ley tienen permitido participar en operaciones, por lo tanto, ellos pueden crear circunstancias que les permitan a los individuos tomar acciones criminales por las cuales podrán ser arrestados y procesados. Estas son consideradas ‘oportunidades’ para los individuos que se cree que están involucrados en comportamiento criminal para cometer delitos. Una oportunidad es considerada muy diferente al entrapamiento y envuelve simplemente la tentación de violar la ley, no de verse forzado a hacerlo<sup>22</sup>.”

Así las cosas, lo que está prohibido en la legislación estadounidense es el entrapamiento, el cual es producto del acoso o coacción por parte del agente encubierto, en donde se reprocha que este haya llevado al autor o partícipe a perpetrar un delito para el cual no estaba predispuesto y que de otro modo no lo hubiere llevado a cabo.

A partir de este punto consustancial de diferenciación entre el agente encubierto y el agente provocador, se desprende una de las principales propuestas de esta iniciativa, pues lo que se pretende no es permitir que los agentes infiltrados vayan impulsando las comisiones de delitos a través de la coerción o el acoso, sino más bien, y como una medida de investigación, **que el agente encubierto cree oportunidades o genere circunstancias para que el autor o partícipe ejecute la conducta para la cual ya estaba predispuesto.** Dicho de otra manera, **no se trata de patrocinar el hecho de ir colocando “trampas”, sino de suscitar oportunidades**

<sup>17</sup> Delgado, 1996, p. 69-84.

<sup>18</sup> Núñez, 2008, p. 164.

<sup>19</sup> Zaragoza, 2000, p. 116.

<sup>20</sup> Martínez, 2007.

<sup>21</sup> Ibíd.

<sup>22</sup> Disponible en: <https://www.justia.com/criminal/defenses/entrapment/>. Traducción de Ámbito Jurídico (2019).

para que, quien haya ideado y preparado su accionar criminal, pueda ejecutarlo<sup>23</sup>.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Habida cuenta que por mandato constitucional (artículo 250 Superior) la Fiscalía General de la Nación carece de una función preventiva que

<sup>23</sup> Etapa final de *iter criminis*.

le permita anticiparse a la comisión de posibles delitos, ni tampoco puede proceder sin encontrarse en el marco de una investigación formal, y siendo conscientes que existen otras necesidades por parte del Ente Acusador para hacer más efectiva la técnica de los agentes encubiertos, los ponentes consideran pertinente reformular el proyecto de ley en los siguientes términos:

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>“por medio de la cual se modifican los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>“por medio de la cual se <b>adiciona el artículo 242C</b> y se modifican los artículos <del>241</del>, 242, 242A, <b>242B</b> y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.</p>
<p><b>Justificación:</b> Teniendo en cuenta que se propone una reformulación del proyecto de ley, es menester modificar el título en el sentido de incorporar los otros artículos del Código de Procedimiento Penal que se adicionan o modifican.</p>	
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto reformar los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal Colombiano), en el sentido que i) la figura del agente encubierto tenga una función preventiva, complementaria a la reactiva o posdelictual; ii) se contemple como eximente de responsabilidad la participación de aquel en la comisión de delitos, en estricto cumplimiento de la misión encubierta; iii) y se eleve a rango legal la preceptiva según la cual cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto reformar los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal Colombiano), en el sentido que i) la figura del agente encubierto tenga una función preventiva, complementaria a la reactiva o posdelictual; ii) se contemple como eximente de responsabilidad la participación de aquel en la comisión de delitos, en estricto cumplimiento de la misión encubierta; iii) y se eleve a rango legal la preceptiva según la cual cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.</p>
<p><b>Justificación:</b> Como quiera que la Fiscalía General de la Nación no puede tener una función preventiva o <i>ex ante</i>, y que se van a proponer otras modificaciones a las inicialmente planteadas, resulta oportuno eliminar del articulado el objeto del proyecto de ley a efectos de no confundir al lector, máxime cuando del contenido de los demás artículos se puede extraer la finalidad de la iniciativa.</p>	
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 241 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>“<b>Artículo 241. Análisis e infiltración de organización criminal.</b> Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado, en la indagación o investigación que se adelanta, pertenece o está relacionado con alguna organización criminal, <b>o que existen serios indicios de inminente afectación por parte de una estructura criminal a los bienes jurídicos tutelados de administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia,</b> ordenará a la policía judicial, <b>con carácter priorizado,</b> la realización del análisis de aquella con el fin de conocer su estructura organizativa, la agresividad de sus integrantes y los puntos débiles de la misma. Después, ordenará la planificación, preparación y manejo de una operación, para que agente o agentes encubiertos la infiltren con el fin de obtener información útil a la investigación que se adelanta, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.</p> <p>El ejercicio y desarrollo de las actuaciones previstas en el presente artículo se ajustarán a los presupuestos y limitaciones establecidos en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia”.</p>	<p>Se <b>elimina</b> la propuesta de modificación del artículo 241 actual, por la razón que se expresa acto seguido.</p>

<p><b>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>Justificación:</b></p> <p>(i) La modificación que propone el proyecto de ley consiste en habilitar la herramienta de análisis e infiltración de organización criminal cuando existan “serios indicios de inminente afectación por parte de una estructura criminal a los bienes jurídicos tutelados de administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia”, actividad que además se ordenará con “carácter priorizado”. Al respecto, se debe precisar que esta técnica aplica cuando el fiscal tiene razones fundadas para inferir que el indiciado o imputado pertenece o está relacionado con alguna organización criminal, para lo cual ordena a la policía judicial la elaboración de un análisis de la organización. De esas valoraciones realizadas, previo a la evaluación de los riesgos, ordenará la planificación, preparación y manejo de una operación encubierta con el fin de infiltrar a la organización y obtener información útil para la investigación que se adelanta (Corte Constitucional, Sentencia C-152 de 2016).</p> <p>(ii) En ese sentido, esta herramienta tiene como propósitos, entre otros: (a) constatar si el indiciado o imputado pertenece o está relacionado a una organización criminal; (b) analizar la estructura de la organización y a los miembros que la integran; (c) servir como paso previo para proceder a la infiltración de la organización mediante agentes encubiertos.</p> <p>(iii) Por lo tanto, si el fiscal tiene serios indicios de una “inminente afectación” a bienes jurídicos tutelados por la ley penal, sin importar el tipo de delito, no dispondrá del análisis de la organización sino directamente procederá a ordenar su infiltración mediante agentes encubiertos previo cumplimiento de los requisitos del artículo 242.</p> <p>(iv) En ese orden de ideas, en los términos propuestos por el proyecto de ley, no resulta necesaria ni conveniente la inclusión de la modificación propuesta.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 242 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 242. Actuación de agentes encubiertos en organizaciones criminales.</b> Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del <del>Director Nacional o Seccional de Fiscalías</del> <b>Delegado, Director Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces</b>, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas. Como medida preventiva, la función del agente encubierto también se podrá activar, precedida de la autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, cuando existan serios indicios de inminente afectación por parte de una estructura criminal a los bienes jurídicos tutelados de administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia.</p> <p>En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él, <del>así como generar oportunidades para la consumación de delitos contra la administración pública, el patrimonio del Estado, la salud pública, o la eficaz y recta impartición de justicia.</del> <b>Así mismo, podrá facilitar oportunidades para la consumación de conductas punibles, siempre que la intención o la idea de cometerlas provenga del indiciado o imputado.</b> Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.</p> <p>Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 242 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 242. Actuación de agentes encubiertos.</b> Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas.</p> <p><b><u>Como medida preventiva, la función del agente encubierto también se podrá activar, precedida de la autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, cuando existan serios indicios de inminente afectación por parte de una estructura criminal a los bienes jurídicos tutelados de administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia.</u></b></p> <p>En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él, <b><u>así como generar oportunidades para la consumación de delitos contra la administración pública, el patrimonio del Estado, la salud pública, o la eficaz y recta impartición de justicia.</u></b></p> <p>Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.</p> <p>Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 242 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 242. Actuación de agentes encubiertos en organizaciones criminales.</b> Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del <del>Director Nacional o Seccional de Fiscalías</del> <b>Delegado, Director Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces</b>, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas. Como medida preventiva, la función del agente encubierto también se podrá activar, precedida de la autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, cuando existan serios indicios de inminente afectación por parte de una estructura criminal a los bienes jurídicos tutelados de administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia.</p> <p>En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él, <del>así como generar oportunidades para la consumación de delitos contra la administración pública, el patrimonio del Estado, la salud pública, o la eficaz y recta impartición de justicia.</del> <b>Así mismo, podrá facilitar oportunidades para la consumación de conductas punibles, siempre que la intención o la idea de cometerlas provenga del indiciado o imputado.</b> Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.</p> <p>Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.</p>

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DÉBATE
<p>Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239.</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos. <b><u>Cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.</u></b></p> <p>En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un período superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto <b><u>establecido</u></b> en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos.</p> <p><b><u>Parágrafo. Cuando el agente encubierto, dentro del estricto marco de la operación y observando a plenitud los procedimientos previamente establecidos, cometa delitos contra la administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia, en coparticipación con la persona investigada o dentro de la estructura criminal infiltrada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente.</u></b></p>	<p>Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239.</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos. <b><u>Cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.</u></b></p> <p>En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un período superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.</p> <p>Para efectos de lo establecido en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos.</p> <p><b><u>Parágrafo. Cuando el agente encubierto, dentro del estricto marco de la operación y observando a plenitud los procedimientos previamente establecidos, cometa delitos contra la administración pública, patrimonio del Estado, salud pública, o eficaz y recta impartición de justicia alguna conducta punible en coparticipación con la persona indiciada o imputada o dentro de la estructura criminal infiltrada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente.</u></b></p>
<p><b><i>Justificación:</i></b> Se conserva la finalidad de la propuesta planteada en el texto radicado del Proyecto de ley número 227 de 2019 Cámara. Sin embargo, con fundamento en los comentarios de los ponentes de la iniciativa y de funcionarios de la Fiscalía afines con la aplicación de esta herramienta, se proponen los siguientes cambios estructurales al artículo:</p> <p>(i) Se incluye en el nombre de la técnica de investigación la expresión “en organizaciones criminales”. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en Sentencia C-152 de 2016 determinó que las herramientas contempladas en los artículos 241 y 242 son aplicables únicamente en investigaciones adelantadas contra organizaciones criminales<sup>24</sup>.</p> <p>(ii) Teniendo en cuenta que los Decretos 016 de 2014 y 898 de 2017 modificaron la estructura interna de la Fiscalía General de la Nación, se reemplaza la expresión “Director Nacional o Seccional de Fiscalías” por la de “Delegado, Director Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces”. De esta manera se actualiza la norma a la estructura interna actual de la Entidad en cuanto a los funcionarios que tienen competencia para autorizar el desarrollo de una agencia encubierta. Así mismo, se incluye la mención “o quien haga sus veces”, fórmula que permitirá la aplicación constante de la figura de la agencia encubierta sin importar que a futuro se modifique nuevamente la estructura interna de la Fiscalía.</p> <p>(iii) No se incluye la función preventiva que propone el proyecto de ley a la técnica investigativa de la agencia encubierta. Lo anterior en razón a que de conformidad con lo establecido por el artículo 250 constitucional, la Fiscalía General de la Nación solo puede adelantar investigaciones penales respecto de aquellas conductas que revistan las características de un delito y sobre las cuales existan indicios suficientes que permitan inferir su posible existencia. Por esta razón, debe indicarse que la técnica investigativa de operaciones con agentes encubiertos prevista en la Ley 906 de 2004 no puede tener el objetivo de prevenir la comisión de conductas punibles.</p> <p>(iv) Con fundamento en la naturaleza y finalidad de esta técnica de investigación definida por la Corte Constitucional se propone no restringir la procedencia de la figura a ciertos delitos. En ese sentido, la agencia encubierta desarrollada por este artículo podrá aplicarse en las investigaciones que se adelanten por la comisión de cualquier delito por parte de las organizaciones criminales.</p>	

<sup>24</sup> La Corte concluyó que para emprender las actuaciones consagradas en el artículo 242 del CPP (actuación de agentes encubiertos) debe estar “estrictamente circunscrita a la hipótesis prevista en el artículo 241 de la misma ley, que regula lo atinente al análisis e infiltración de “organizaciones criminales”. Añadió que “en virtud de esta disposición, cuando el fiscal del caso tenga razones fundadas para inferir que el indiciado o imputado “pertenece o está relacionado con alguna organización criminal”, le ordenará a la policía judicial que efectúe el análisis de esta última. Según la valoración

<p><b>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p>(v) Se faculta a los agentes encubiertos para que faciliten oportunidades para la consumación de conductas punibles, siempre que la intención o la idea de cometerlas provenga del indiciado o imputado. <u>Esta previsión no constituye una provocación o incitación al indiciado o imputado a la comisión de una conducta punible. Lo anterior puesto que la modificación que se propone exige que la idea criminal y la intención de cometer el delito provenga siempre del indiciado o imputado.</u> De esta manera, se satisfacen los postulados que sobre esta figura ha establecido la Corte Constitucional (C-176 de 1994 y C-156 de 2016), en el sentido de que “por medio de la utilización de agentes encubiertos no podrá el Estado inducir a las personas a cometer conductas ilícitas para las cuales ellas mismas no estaban predispuestas, puesto que es obvio que este mecanismo se justifica como mecanismo para comprobar la comisión de ilícitos y no como un medio para estimular la realización de los mismos”. <u>De igual manera se resalta que la fórmula propuesta es acorde con las facultades y prohibiciones en cabeza del agente encubierto contempladas en el artículo 243 (facultad de facilitar la entrega del objeto de la transacción y la prohibición de sembrar la idea).</u></p>	
<p>(vi) Se mantiene la propuesta de incluir la decisión de la Corte Constitucional (Sentencia C-156 de 2016) en relación al control de legalidad que debe ejercer el juez de control de garantías en los supuestos en los cuales el agente encubierto deba ingresar a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado.</p>	
<p>(vii) Se conserva la inclusión del párrafo que prevé la cláusula de exoneración en favor del agente encubierto si comete alguna conducta punible dentro del estricto marco de la operación. Sin embargo, a diferencia del texto del proyecto radicado que prevé la exoneración en favor del agente si comete delitos contra la administración pública, patrimonio del Estado, salud pública o eficaz y recta impartición de justicia, se establece que la cláusula aplicará sin distinción de la conducta punible que cometa el agente. La ampliación de la cláusula de exclusión no implica que el agente encubierto esté facultado para cometer cualquier conducta punible. Como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-156 de 2016 “(...) el actuar del agente encubierto tiene límites materiales. La jurisprudencia Constitucional ha sostenido que estos agentes no pueden provocar el delito <u>y objetivamente no pueden trasgredir límites constitucionales ciertos como, por ejemplo, el derecho a la vida, las prohibiciones de esclavitud, tortura y desaparición forzada (CP artículos 11 y 12).</u></p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 242A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el artículo 242A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p>
<p><b>“Artículo 242A. Operaciones encubiertas contra la corrupción.</b> Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242 podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia, <u>o inminente consumación,</u> de hechos constitutivos de delitos contra la administración pública <u>o contra la eficaz y recta impartición de justicia,</u> en una entidad pública.</p> <p>Cuando en investigaciones de corrupción, el agente encubierto, en desarrollo de la operación, cometa delitos contra la administración pública <u>o contra la eficaz y recta impartición de justicia</u> en coparticipación con la persona investigada, quedará exonerado de responsabilidad salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente <u>sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 242 de la presente ley”.</u></p>	<p><b>Artículo 242A. Operaciones encubiertas en la investigación de conductas punibles.</b> <del>CONTRA LA CORRUPCIÓN.</del> Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242, <u>sin importar si el indiciado o imputado pertenezca o esté relacionado con alguna organización criminal,</u> podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos dolosos <u>que atenten</u> contra el patrimonio del Estado <u>o en las conductas punibles contempladas en el Libro II del Código Penal, Título XIII, Capítulo Segundo, sobre el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; Título XV, Capítulos Primero al Séptimo, sobre peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato, respectivamente; y Título XVI, Capítulos Tercero y Sexto, sobre falso testimonio y encubrimiento, respectivamente.</u></p>
	<p>Cuando en investigaciones de corrupción, el agente encubierto, en desarrollo de la operación, cometa delitos contra la administración pública o contra la eficaz y recta impartición de justicia en coparticipación con la persona investigada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 242 de la presente ley.</p> <p><u>Para los efectos de este artículo aplicará la cláusula de exoneración de responsabilidad contemplada en el párrafo del artículo 242 de la presente ley.</u></p>

que luego efectúe sobre los informes que se le presenten, y previa valoración de los riesgos que suponga, “ordenará la planificación, preparación y manejo de una operación, para que el agente o agentes encubiertos la infiltren con el fin de obtener información útil a la investigación que se adelanta, de conformidad con lo previsto en el artículo siguiente” (énfasis añadido al artículo 241). El artículo 242 (parcial) demandado regula entonces las actuaciones encubiertas realizadas en desarrollo del artículo 241 de la misma ley y, por lo tanto, estas solo son legales si se adelantan en el marco de una investigación o indagación contra una persona que razonablemente se considere perteneciente o relacionada con una organización criminal, y a los efectos de investigar con fines procesales la estructura y el funcionamiento de esta última”.

<p><b>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>Justificación:</b> De conformidad con la Sentencia C-152 de 2016, decisión mediante la cual la Corte Constitucional analizó la naturaleza y finalidades de las técnicas de investigación contempladas en los artículos 241 y 242, en el entendido que ambas son aplicables solo en el marco de investigaciones contra el accionar de organizaciones criminales, se propone:</p> <p>(i) Establecer que la técnica de investigación contemplada en el artículo 242A no está restringida a hechos de corrupción, sino a delitos de gran entidad o repercusión social. En ese sentido, se plantea adicionar al enunciado del artículo la expresión “en la investigación de conductas punibles”.</p> <p>(ii) En relación con lo anterior, disponer que esta herramienta técnica aplicará también sin importar que el indiciado o imputado no pertenezca o no está relacionado con alguna organización criminal. De esta manera, se refuerza la distinción entre el marco de aplicación de las operaciones encubiertas desarrolladas en el artículo 242 (para investigaciones en contra de organizaciones criminales) y las consagradas en el 242A (investigaciones por algunos delitos puntuales).</p> <p>(iii) Ampliar el ámbito de aplicación de las operaciones encubiertas a los delitos dolosos que atentan contra el patrimonio del Estado y a los contemplados en los Títulos que protegen los bienes jurídicos de: salud pública y la eficaz y recta impartición de justicia. De esta manera, esta técnica investigación se podrá aplicar no solo cuando se esté en presencia de hechos constitutivos de delitos contra la administración pública, como en la actualidad se establece, sino también respecto de otras conductas punibles de trascendencia y sin importar si el indiciado o imputado pertenece o está relacionado con alguna organización criminal.</p> <p>(iv) Por otro lado, se establece que para los efectos del artículo 242A la cláusula de exoneración en favor del agente encubierto contemplada en el artículo 242 tendrá plena aplicación.</p>	
<p>Artículo nuevo</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 242B de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 242B. Operaciones encubiertas en medios de comunicación virtual.</b> En el marco de una investigación penal y con el fin de constatar la ocurrencia de hechos constitutivos de conductas punibles, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 242 de este Código y de la autorización de un juez de control de garantías, los agentes encubiertos podrán infiltrar e interactuar en los canales abiertos y cerrados de comunicación virtual de los indiciados o imputados.</p> <p>En desarrollo de esta actividad, mediante el uso de aplicaciones y herramientas tecnológicas, los agentes encubiertos podrán intercambiar y enviar archivos lícitos e ilícitos por razón de su contenido incautados en operaciones anteriores, obtener imágenes y grabar las conversaciones que mantenga con el indiciado o imputado. De igual manera podrán instalar programas en el sistema informático del indiciado o imputado que permita la recolección, extracción o grabación de información de datos informáticos y de tráfico de red en tiempo real y demás elementos que sean útiles para el desarrollo de la investigación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El desarrollo de esta actividad no podrá exceder los 90 días, prorrogables hasta por 30 días más, siempre que se demuestre ante el juez de control de garantías la necesidad de la extensión de la actividad. En todo caso, la información obtenida será objeto de control judicial posterior por parte del juez de control de garantías.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Para los efectos de este artículo el sistema informático comprende todo dispositivo aislado o conjunto de dispositivos interconectados o relacionados entre sí, cuya función, o la de alguno de sus elementos, sea el tratamiento automatizado de datos en ejecución de un programa. Por datos informáticos se entenderá cualquier representación de hechos, información o conceptos de una forma que permita el tratamiento informático, incluido un programa diseñado para que un sistema informático ejecute una función. Los datos de tráfico de red comprende la información relativa a una comunicación realizada por medio de un sistema informático, generados por este último en tanto elemento de la cadena de comunicación, y que indiquen el origen, la localización del punto de acceso a la red, el destino, la ruta, la hora, la fecha, el tamaño y la duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente.</p>

<p><b>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>Justificación:</b> Teniendo en cuenta que el artículo 242B del Código de Procedimiento Penal Colombiano se fundamenta en los numerales 6 y 7 del artículo 282Bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal español, disposición que ha tenido críticas<sup>25</sup>, se proponen los siguientes ajustes:</p> <p>(i) Disponer que la agencia encubierta virtual se debe realizar en el marco de una investigación penal, previo cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 242 y de la autorización de un juez de control de garantías.</p> <p>(ii) Se elimina la restricción que impide la procedencia de esta técnica en investigaciones que no se adelanten contra organizaciones criminales.</p> <p>(iii) Se habilita que los agentes encubiertos infiltren e interactúen en los canales abiertos y cerrados de comunicación virtual de los indiciados o imputados.</p> <p>(iv) Para el desarrollo de esta actividad los agentes encubiertos podrán utilizar aplicaciones y herramientas tecnológicas que les permita intercambiar y enviar archivos lícitos e ilícitos, obtener imágenes y grabar las conversaciones que mantenga con el indiciado o imputado, instalar programas en el sistema informático del indiciado o imputado que les permita extraer información útil para la investigación. Estas atribuciones son aplicadas en otros países como Brasil (Ley 13.441 de 2017), Portugal (Ley n° 109 de 2009) y Alemania (Uso de malware en la investigación judicial y de inteligencia contra el terrorismo – Bundestrojaner – y Bundesgesetzblatt artículo 100b), entre otras.</p> <p>(v) Se establece que el intercambio de contenido ilícito solo se podrá realizar sobre material incautado en operaciones anteriores. De esta forma se impide que se propague en la red material sensible que no ha transitado por la red.</p> <p>(vi) Se dispone un límite de tiempo para el desarrollo de esta actividad. Aspecto que también es desarrollado por otros ordenamientos jurídicos. A su vez, se exige el control judicial posterior de toda la información recabada durante el desarrollo de la actividad.</p> <p>(vii) Se incluye un aparte de definiciones para mayor claridad del ámbito de aplicación de la técnica. Las definiciones que se proponen son las contempladas en el artículo 1° del Convenio de Budapest adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 1928 de 2018.</p> <p>(viii) Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que es indispensable renovar constantemente las capacidades de las autoridades judiciales para atender de manera eficiente los requerimientos de análisis e investigación criminal. Es necesario brindar a las autoridades herramientas para recopilar todo tipo de información de manera automática, la cual puede ser utilizada para tareas como realización de iniciativas investigativas, judicializaciones, entre otras actividades.</p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p> <p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese el artículo 242C a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 242C. Agentes de control o de contacto.</b> Los agentes de control o de contacto son servidores de policía judicial que tienen la función de servir de enlace entre el agente encubierto, el jefe de policía judicial correspondiente y el fiscal de conocimiento.</p> <p>En el marco de esta función, deberá vigilar el cumplimiento de los objetivos de la agencia encubierta, transmitir al Fiscal de conocimiento la información que el agente encubierto reporte en desarrollo de la labor encomendada, recolectar los elementos materiales probatorios y evidencia física obtenidos por el agente encubierto, procurar la protección del agente encubierto, apoyar logísticamente al agente encubierto para el adecuado cumplimiento de la misión e informar al fiscal de conocimiento sobre el estado físico y psicológico del agente encubierto.</p>
<p><b>Justificación:</b> Se propone llevar a rango legal las funciones de los agentes de control o de contacto. De esta manera, el artículo planteado establece la naturaleza de los agentes de control o de contacto –servidores de policía judicial– y sus funciones en el marco del desarrollo de la agencia encubierta.</p>	

<sup>25</sup> Por ejemplo se cuestiona la falta de claridad y comprensión de la expresión “analizar los resultados de los algoritmos aplicados”; que la implementación de esta técnica solo se puede realizar en el marco de una investigación en contra de una organización criminal; la posibilidad de intercambiar contenido ilícito sin que se tenga certeza sobre su procedencia u origen, lo cual tiene bastante importancia en materia de pornografía infantil puesto que se puede propagar la difusión de imágenes con dicho contenido, entre otras. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/132090984.pdf> y en [https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local\\_repository/koha\\_upload/651446e531c086526071dcd4f3ce9c29\\_2.pdf](https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/651446e531c086526071dcd4f3ce9c29_2.pdf)

<p><b>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 243 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 243. Entrega vigilada.</b> El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados.</p> <p>En estos eventos, <del>está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto de la transacción ilegal, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado.</del></p> <p><b><u>El agente encubierto estará facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto de la transacción ilegal, así como generar oportunidades para que se materialice la entrega vigilada. En todo caso, le está prohibido al agente encubierto obligar o acosar al indiciado o imputado a perpetrar la conducta punible.</u></b></p> <p>De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional.</p> <p>Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado.</p> <p>En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación, podrá utilizar como remesa encubierta dineros e instrumentos financieros incautados <del>a organizaciones criminales</del> o respecto de los cuales haya operado la figura del comiso o la extinción de dominio. La utilización de estos bienes solo podrá ser autorizada por el Fiscal General de la Nación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Cuando la mercancía a entregar o recibir por parte del agente encubierto sea moneda de curso legal, nacional o extranjera o la transferencia de propiedad sobre productos financieros diferentes a moneda de curso legal, la operación podrá incluir la autorización de adelantar la apertura de productos financieros en instituciones colombianas o extranjeras, a través de las cuales originara la entrega o la recepción de la mercancía.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 243 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 243. Entrega vigilada.</b> El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del <del>Director Nacional o Seccional de Fiscalías</del> <b><u>Delegado, Director Seccional, Coordinador de la Fiscalía Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces,</u></b> podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados. <b><u>De igual forma, podrán autorizar y ordenar la entrega vigilada de bienes, objetos, documentos, fotografías, imágenes, instrumentos y demás elementos cuya posesión, transporte, enajenación compra, alquiler o simple tenencia no esté prohibida por la ley.</u></b></p> <p>En estos eventos, está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto <del>legal o ilegal</del> de la transacción ilegal, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado.</p> <p><del>El agente encubierto estará facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto de la transacción ilegal, así como generar oportunidades para que se materialice la entrega vigilada. En todo caso, le está prohibido al agente encubierto obligar o acosar al indiciado o imputado a perpetrar la conducta punible.</del></p> <p>De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional.</p> <p>Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado.</p> <p>En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación, podrá utilizar como remesa encubierta dineros e instrumentos financieros incautados <del>a organizaciones criminales</del> o respecto de los cuales haya operado la figura del comiso o la extinción de dominio. La utilización de estos bienes solo podrá ser autorizada por el Fiscal General de la Nación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Cuando la mercancía a entregar o recibir por parte del agente encubierto sea moneda de curso legal, nacional o extranjera o la transferencia de propiedad sobre productos financieros diferentes a moneda de curso legal, la operación podrá incluir la autorización de adelantar la apertura de productos financieros en instituciones colombianas o extranjeras, a través de las cuales originará la entrega o la recepción de la mercancía.</p>

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del agente encubierto o de la entidad, en desarrollo de la operación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto”.</p>	<p>Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del agente encubierto o de la entidad, en desarrollo de la operación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto.</p>
<p><b>Justificación:</b> Respecto a este artículo se proponen los siguientes cambios:</p> <p>(i) Reemplazar la expresión “Director Nacional o Seccional de Fiscalías” por la de “Delegado, Director Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces”. De esta manera se actualiza la norma a la estructura interna actual de la Entidad en cuanto a los funcionarios que tienen competencia para autorizar el desarrollo de entregas vigiladas. Así mismo, se incluye la mención “o quien haga sus veces”, fórmula que permitirá la aplicación constante de la figura de la agencia encubierta sin importa que a futuro se modifique nuevamente la estructura interna de la Fiscalía.</p> <p>(ii) Ampliar el ámbito de aplicación de esta técnica mediante la habilitación de entregas vigiladas de <u>bienes, objetos, documentos, fotografías, imágenes, instrumentos y demás elementos cuya posesión, transporte, enajenación compra, alquiler o simple tenencia no esté prohibida por la ley</u>. De esta forma ya no se restringe esta figura a la entrega vigilada a objetos ilícitos. En consecuencia, mediante esta propuesta, se podrán realizar entregas vigiladas de cualquier clase de bien, previsión que fortalecerá la investigación de conductas punibles y el aumento de los índices de esclarecimiento.</p> <p>(iii) Se elimina la propuesta de permitir que el agente encubierto genere oportunidades para que se materialice la entrega vigilada. Lo anterior en razón a que dicha previsión conllevaría a que el agente encubierto pudiera estar habilitado para provocar la comisión de la conducta punible.</p> <p>(iv) Por último, se elimina la restricción del uso de dineros e instrumentos financieros incautados a organizaciones criminales. En ese sentido, mediante esta propuesta, la Fiscalía General de la Nación podrá utilizar como remesa encubierta dineros e instrumentos financieros incautados sin importar su origen.</p>	
<p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Queda del mismo tenor literal.</p>

**VII. PROPOSICIÓN FINAL**

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos rendir ponencia POSITIVA y en consecuencia solicitamos a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 227 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones*, en los términos presentados en el Pliego de Modificaciones.

De los honorables Representantes

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI      CARLOS GERMÁN NAVASTALERO  
 ALEJANDRO VEGA PÉREZ      DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA  
 JORGE E. TAMAYO MARILANDA      JUAN CARLOS WILLS OSPINA  
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES      LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 242 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 242. Actuación de agentes encubiertos en organizaciones criminales.** Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Delegado, Director Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas.

En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuaren esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones,

ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él. Así mismo, podrá facilitar oportunidades para la consumación de conductas punibles, siempre que la intención o la idea de cometerlas provenga del indiciado o imputado. Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.

Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.

Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos. Cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.

En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un período superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos.

**Parágrafo.** Cuando el agente encubierto, dentro del estricto marco de la operación y observando a plenitud los procedimientos previamente establecidos, cometa alguna conducta punible en coparticipación con la persona indiciada o imputada o dentro de la estructura criminal infiltrada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 242A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 242A. Operaciones encubiertas en la investigación de conductas punibles.** Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242, sin importar si el indiciado o imputado pertenezca o esté relacionado con alguna organización criminal, podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos dolosos que atenten contra el patrimonio del Estado o en las conductas punibles contempladas en el Libro II del Código Penal, Título XIII, Capítulo Segundo, sobre el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; Título XV, Capítulos Primero al Séptimo, sobre peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato, respectivamente; y Título XVI, Capítulos Tercero y Sexto, sobre falso testimonio y encubrimiento, respectivamente.

Para los efectos de este artículo aplicará la cláusula de exoneración de responsabilidad contemplada en el parágrafo del artículo 242 de la presente ley.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 242B de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 242B. Operaciones encubiertas en medios de comunicación virtual.** En el marco de una investigación penal y con el fin de constatar la ocurrencia de hechos constitutivos de conductas punibles, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 242 de este Código y de la autorización de un juez de control de garantías, los agentes encubiertos podrán infiltrar e interactuar en los canales abiertos y cerrados de comunicación virtual de los indiciados o imputados.

En desarrollo de esta actividad, mediante el uso de aplicaciones y herramientas tecnológicas, los agentes encubiertos podrán intercambiar y enviar archivos lícitos e ilícitos por razón de su contenido incautados en operaciones anteriores, obtener imágenes y grabar las conversaciones que mantenga con el indiciado o imputado. De igual manera podrán instalar programas en el sistema informático del indiciado o imputado que permita la recolección, extracción o grabación de información de datos informáticos y de tráfico de red en tiempo real y demás elementos que sean útiles para el desarrollo de la investigación.

**Parágrafo 1°.** El desarrollo de esta actividad no podrá exceder los 90 días, prorrogables hasta por 30 días más, siempre que se demuestre ante el juez de control de garantías la necesidad de la extensión de la actividad. En todo caso, la información obtenida será objeto de control judicial posterior por parte del juez de control de garantías.

**Parágrafo 2°.** Para los efectos de este artículo el sistema informático comprende todo dispositivo aislado o conjunto de dispositivos interconectados

o relacionados entre sí, cuya función, o la de alguno de sus elementos, sea el tratamiento automatizado de datos en ejecución de un programa. Por datos informáticos se entenderá cualquier representación de hechos, información o conceptos de una forma que permita el tratamiento informático, incluido un programa diseñado para que un sistema informático ejecute una función. Los datos de tráfico de red comprende la información relativa a una comunicación realizada por medio de un sistema informático, generados por este último en tanto elemento de la cadena de comunicación, y que indiquen el origen, la localización del punto de acceso a la red, el destino, la ruta, la hora, la fecha, el tamaño y la duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente.

**Artículo 4°.** Adiciónese el artículo 242C a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 242C. Agentes de control o de contacto.** Los agentes de control o de contacto son servidores de policía judicial que tiene la función de servir de enlace entre el agente encubierto, el jefe de policía judicial correspondiente y el fiscal de conocimiento.

En el marco de esta función, deberá vigilar el cumplimiento de los objetivos de la agencia encubierta, transmitir al Fiscal de conocimiento la información que el agente encubierto reporte en desarrollo de la labor encomendada, recolectar los elementos materiales probatorios y evidencia física obtenidos por el agente encubierto, procurar la protección del agente encubierto, apoyar logísticamente al agente encubierto para el adecuado cumplimiento de la misión e informar al fiscal de conocimiento sobre el estado físico y psicológico del agente encubierto.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 243 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 243. Entrega vigilada.** El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Delegado, Director Seccional, Coordinador de la Fiscalía Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados. De igual forma, podrán autorizar y ordenar la entrega vigilada de bienes, objetos,

documentos, fotografías, imágenes, instrumentos y demás elementos cuya posesión, transporte, enajenación compra, alquiler o simple tenencia no esté prohibida por la ley.

En estos eventos, está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto legal o ilegal de la transacción, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado.

De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional.

Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado.

En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material.

**Parágrafo 1°.** Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación, podrá utilizar como remesa encubierta dineros e instrumentos financieros incautados o respecto de los cuales haya operado la figura del comiso o la extinción de dominio. La utilización de estos bienes solo podrá ser autorizada por el Fiscal General de la Nación.

**Parágrafo 2°.** Cuando la mercancía a entregar o recibir por parte del agente encubierto sea moneda de curso legal, nacional o extranjera o la transferencia de propiedad sobre productos financieros diferentes a moneda de curso legal, la operación podrá incluir la autorización de adelantar la apertura de productos financieros en instituciones colombianas o extranjeras, a través de las cuales originará la entrega o la recepción de la mercancía.

Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del agente encubierto o de la entidad, en desarrollo de la operación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto.

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

y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



**CONTENIDO**

Gaceta número 1076 - jueves 31 de octubre de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 124 de 2019 cámara, por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones. .... 1

Ponencia para primer debate del proyecto de ley número 148 de 2019 cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento. .... 9

Informe de ponencia positiva texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 158 de 2019 cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones. .... 21

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 227 de 2019 cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 241, 242, 242A y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. .... 27