



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 650

Bogotá, D. C., lunes, 10 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos.

PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020

“Por medio de la cual se modifica la ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto eliminar las barreras de acceso a programas de apoyo de rehabilitación integral por parte de las mujeres sobrevivientes al cáncer de mama y establecer tiempos máximos de respuesta para brindar la atención requerida.

ARTÍCULO 2. El artículo 11 de la ley 1384 de 2010, quedará así:

Artículo 11. Rehabilitación integral. Las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes, y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada, deberán garantizar el acceso de los pacientes oncológicos a programas de apoyo de rehabilitación integral que **abarcarán la** rehabilitación física en todos sus componentes, **incluyendo las cirugías y prótesis necesarias**, así como la atención psicológica y social.

PARÁGRAFO 1o. Con el fin de precisar responsabilidades previstas en esta ley y asegurar la atención integral del cáncer en sus diferentes etapas, las entidades responsables lo harán **de** forma **simple, ágil y eficiente** sin perjuicio que cuando ese trate de servicios fuera de los planes de beneficios hagan los recobros a que haya lugar.

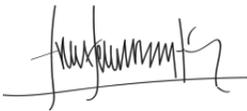
PARÁGRAFO 2o. Con el fin de que las entidades responsables garanticen de forma oportuna, simple, ágil y eficiente el acceso a los programas de apoyo de rehabilitación integral descritos en el presente artículo, las mujeres sobrevivientes al cáncer de mama recibirán la atención en los siguientes plazos máximos, en los que se deberá autorizar y programar el tratamiento requerido:

- a) Sesenta (60) días en el caso de procedimientos de reconstrucción mamaria.

- b) Treinta (30) días para las consultas de asistencia especializada
- c) Cinco (5) días para la realización de pruebas diagnósticas.
- d) Quince (15) días para el acceso a consultas de carácter psicológico y social.

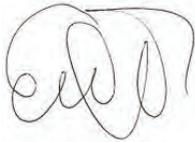
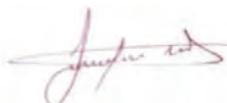
ARTÍCULO 3. VIGENCIA. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

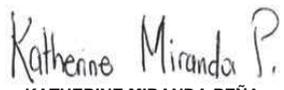
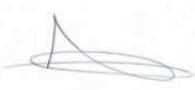


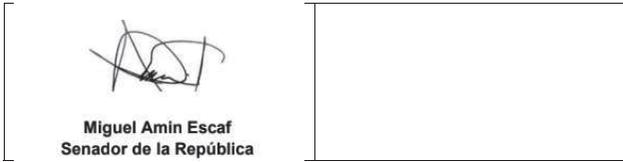
JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

 Carlos Ardila Espinosa Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 MONICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA Representante a la Cámara por el Vaupés
 JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro Partido Colombia Renaciente	 RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara por Boyacá

 SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN CALVACHE Representante a la Cámara
 MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Partido Liberal Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	 JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Centro Democrático Departamento del Meta

 MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 MARGARITA MARÍA RESTREPO A. Representante a la Cámara Centro Democrático Departamento de Antioquia
 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento del Caquetá
 KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara

 Fabio Fernando Arroyave Representante a la Cámara	 Andrés David Calle Representante a la Cámara
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá	 ADRIANA GÓMEZ MILLÁN Representante a la Cámara Partido Liberal
 ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA Representante a la Cámara Valle del Cauca.	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara Departamento del Putumayo



PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020
“Por medio de la cual se modifica la ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Objetivo
2. Problema que pretende resolver el proyecto de ley
3. Cómo se resuelve el problema
4. Antecedentes
5. Experiencias internacionales
6. Regulación en Colombia
7. Afectación de derechos
8. Magnitud del problema a resolver
9. Referencias

1. OBJETIVO

El presente proyecto de ley tiene por objeto eliminar las barreras de acceso a programas de apoyo de rehabilitación integral por parte de las mujeres sobrevivientes al cáncer de mama, estableciendo tiempos máximos de respuesta para brindar la atención requerida.

2. PROBLEMA QUE PRETENDE RESOLVER

El problema por resolver son las barreras de acceso a los tratamientos de reconstrucción mamaria y afines, relacionadas con la demora en la realización de trámites dentro del sistema de salud, que afecta los derechos fundamentales de las mujeres sobrevivientes al cáncer de mama.

3. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

El proyecto de ley pretende resolver el problema modificando la ley 1384 de 2010, estableciendo plazos máximos para acceder a cada uno de estos tratamientos.

Lo anterior, desde una visión de acción afirmativa en pro de las mujeres colombianas sobrevivientes al cáncer, con el fin de reducir y eliminar las barreras de acceso que se presentan en el sistema de salud.

4. ANTECEDENTES

4.1. JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE LA MATERIA EN COLOMBIA

A continuación, se relaciona los principales antecedentes sobre la materia:

- **Ley 100 de 1993 y demás normas que la modifican o sustituyen.**

El sistema de seguridad en salud fue creado mediante la ley 100 de 1993, y se definió como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos mediante el cual el Estado regula el servicio público esencial de salud y crea las condiciones de acceso al servicio en todos los niveles de atención por parte de todos los ciudadanos. Este tiene dos regímenes principales:

- Régimen contributivo
- Régimen subsidiado

- **Ley 1348 de 2010 o ley Sandra Ceballos.**

La ley Sandra Ceballos, es uno de los avances más importantes para atender el cáncer en Colombia. Esta ley se contempla la atención para el diagnóstico temprano, el tratamiento oportuno y la rehabilitación integral a los pacientes que sufren cualquier tipo de cáncer. Asimismo, esta ley dispone de herramientas de suma importancia para atender esta enfermedad, como el registro nacional para el cáncer.

- **Ley 1733 de 2014.**

La Ley 1733 de 2014 Consuelo Devis Saavedra “mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida,” aborda una de las perspectivas del derecho a morir dignamente y es uno de los pasos de mayor importancia en su regulación. Esta ley asume el derecho a morir dignamente desde una perspectiva del cuidado paliativo, establece quienes pueden ser considerados como enfermos en fase terminal o enfermedad crónica, degenerativa e irreversible de alto impacto en la calidad de vida y establece en su artículo 5 los derechos de los pacientes con este tipo de enfermedades, entre los que se encuentran:

- Acceso al cuidado paliativo
- Acceso al derecho a la información sobre la enfermedad que padece
- Derecho a una segunda opinión sobre la enfermedad que padece

- Derecho a suscribir un documento de voluntad anticipada
- Derecho a participar de forma activa en el proceso de atención y la toma de decisiones en el cuidado paliativo
- Derechos de los niños, niñas y adolescentes a recibir los cuidados paliativos
- Derecho de los familiares a dar el consentimiento sustituto sobre los cuidados paliativos

5. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La reconstrucción de mamas y los tratamientos para el cáncer de mama, en el mundo ha sido una lucha importante por ser “de alto costo”. Asimismo, el cáncer de mama es el más común entre las mujeres, lo que hará que el impacto en el sistema de salud de incluir todos los tratamientos relacionados con esta enfermedad sea alto pues no serán pocos casos los que se atenderán.

A continuación, las referencias internacionales:

PAÍS	LEY	OBJETO	ARGUMENTOS	BENEFICIARIOS	PROCEDIMIENTO APROBADO	AÑO	
Argentina	26872	Inclusión de la cobertura de la cirugía reconstructiva como consecuencia de una mastectomía por patología mamaria. Provisión de las prótesis necesarias.	De esto depende la salud integral de las personas	Universal. Especifica mujeres beneficiarias en proceso de divorcio del cotizante en la ley 23660, pero en esta no se menciona a las mujeres	Cirugía reconstructiva	2013	
EEUU	Medicare	Incluir en los planes de salud familiares estos procedimientos. En este país las usuarias escogen que tipo de plan quieren y pueden pagar	El Women's Health and Cancer Rights Act solo aborda la mastectomía	Las beneficiarias de este Sistema son específicamente mujeres	Mamoplastía, la paciente debe cubrir copago, que varía según la calidad del procedimiento. Las aseguradoras pueden determinar si el procedimiento es solo cosmético	2016 (WHC R en 1988)	
España (Cantabria, comunidad)	Real Decreto 1030	Concretar y actualizar el contenido de la cartera básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud en lo referente a tratamientos quirúrgicos de VIH-SIDA y a los implantes quirúrgicos	Mejorar la calidad del Sistema Nacional de Salud	Universal pues están incluidos otros tratamientos	Implantes	2006	
España (Cantabria, comunidad)						180 días máximo en la realización de cirugías	2018

PAÍS	LEY	OBJETO	ARGUMENTOS	BENEFICIARIOS	PROCEDIMIENTO APROBADO	AÑO	
Argentina	26872	Inclusión de la cobertura de la cirugía reconstructiva como consecuencia de una mastectomía por patología mamaria. Provisión de las prótesis necesarias.	De esto depende la salud integral de las personas	Universal. Especifica mujeres beneficiarias en proceso de divorcio del cotizante en la ley 23660, pero en esta no se menciona a las mujeres	Cirugía reconstructiva	2013	
EEUU	Medicare	Incluir en los planes de salud familiares estos procedimientos. En este país las usuarias escogen que tipo de plan quieren y pueden pagar	El Women's Health and Cancer Rights Act solo aborda la mastectomía	Las beneficiarias de este Sistema son específicamente mujeres	Mamoplastía, la paciente debe cubrir copago, que varía según la calidad del procedimiento. Las aseguradoras pueden determinar si el procedimiento es solo cosmético	2016 (WHC R en 1988)	
España (Cantabria, comunidad)						180 días máximo en la realización de cirugías	2018

PAÍS	LEY	OBJETO	ARGUMENTOS	BENEFICIARIOS	PROCEDIMIENTO APROBADO	AÑO
Autonómica		atención sanitaria especializada			reconstruivas	
México	Reforma a ley general de Salud	Inclusión de la reconstrucción mamaria como procedimiento básico de salud para que las mujeres puedan acceder de forma gratuita.	1. Este cáncer es el más común entre las mujeres. 2. Solo el 7% de las sobrevivientes ha accedido a esta cirugía	Habla específicamente de mujeres en la argumentación	Mastectomía (remoción del tejido mamario) y mamoplastía (reconstrucción y prótesis)	En discusión

Fuente: Elaboración propia UTL JFRK con información sobre la legislación de cada país

6. REGULACIÓN SOBRE EL CÁNCER DE MAMA EN COLOMBIA

En la regulación colombiana se ha desarrollado este tema, mediante normas y protocolos que atienden a la problemática. La principal legislación para la atención del cáncer de mama es la ley 1384 de 2010, sin embargo, en Colombia, se han expedido distintas resoluciones para atender y fomentar la prevención de los efectos del cáncer, entre ellos, el de mama. Por ejemplo, en 2013 se expidió la resolución 1383 mediante el cual se adopta el plan decenal para el control de cáncer en Colombia.

En el mismo sentido, el Ministerio de Salud expidió la resolución 3280, mediante la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación. Esta resolución determinó en su anexo técnico que

deberá practicarse un tamizaje para el cáncer de mama a partir de los 50 años de edad.

Por otro lado, el Ministerio de Salud y Protección Social publicó en 2013 la Guía de práctica clínica (GPC) para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama. Resaltando la importancia de esta enfermedad en el país, esta guía fue elaborada por el Instituto Nacional de Cancerología (INC), de manera conjunta con otras organizaciones. La justificación de la realización de este documento radicó, conforme a la Guía de práctica clínica (2013): *“en un crecimiento anormal e incontrolable de las células mamarias usualmente como resultado de mutaciones en genes que controlan la proliferación y muerte celular. En la mayoría de los casos, estas mutaciones ocurren debido a eventos aún no plenamente entendidos con efectos acumulativos durante el tiempo de vida de la persona. El tumor resultante tiene la característica de invadir localmente los tejidos sanos vecinos así como enviar células tumorales a órganos a distancia, con una destrucción progresiva de los mismos”* (página 48).

Acto seguido, el Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Instituto Nacional de Cancerología, publicaron en 2015 el Manual para la detección temprana del cáncer de mama, en su tercera edición. Este manual, se promulgó por la incidencia del cáncer de mama en Colombia, que para la época demostraba una tendencia hacia incremento. Ocupando para este año el primer lugar en incidencia por cáncer y el primer lugar en mortalidad entre todos los cánceres diagnosticados a las mujeres colombianas (Ministerio de Salud y Protección Social- Instituto Nacional de Cancerología, 2015).

Finalmente, es importante traer a colación la Ley 1751 de 2015, conocida como ley estatutaria en salud. Esta ley reglamenta, entre otras cosas, que servicios y tecnologías no pueden hacer parte del plan de beneficios en salud. Para ello, la ley determinó los siguientes criterios:

- Que tengan como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas;
- Que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia clínica;
- Que no exista evidencia científica sobre su efectividad clínica;
- Que su uso no haya sido autorizado por la autoridad competente;
- Que se encuentren en fase de experimentación;
- Que tengan que ser prestados en el exterior.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en concordancia con su jurisprudencia, advierte lo siguiente frente al literal a de la mencionada ley (Sentencia C-313 , 2014):

“Encuentra la Corte que lo estipulado en el literal analizado se ajusta a la Constitución, siempre y cuando dada las particularidades del caso concreto, no se trate de situaciones que reúnan los requisitos establecidos por la jurisprudencia para excepcionar lo dispuesto por el legislador y en el caso concreto, no se afecte la dignidad humana de quien presenta el padecimiento. Por ende, acorde con las precisiones hechas se declarará la constitucionalidad del mandato evaluado, pues, se trata de un criterio, sujeto a ser inaplicado en los casos y con las condiciones que la jurisprudencia constitucional ha indicado.”

En ese sentido, la Corte Constitucional deja claro, mediante esta sentencia, la diferencia entre los tratamientos estéticos y aquellos necesarios para la rehabilitación de los pacientes. Estos últimos por esta razón no se podrían excluir del PBS.

7. AFECTACIÓN DE DERECHOS

Con la presente situación se afectan principalmente los siguientes postulados constitucionales y legales:

Dignidad humana. Definida así en la constitución política:

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Derecho a la igualdad. Definida así en la constitución política:

“ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Derecho a la salud. Definido parcialmente así en la constitución política:

“ARTÍCULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios

de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

Este derecho también encuentra su definición en la ley estatutaria 1751 de 2015, que determinó en su artículo 2 la **Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud**, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.

Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado”.

8. MAGNITUD DEL PROBLEMA

El Instituto Nacional de Cancerología reportó que entre el 2007 y 2011 en Colombia se diagnosticaron 62.818 casos nuevos de cáncer por año, siendo 29.734 en hombres y 33.084 en mujeres. Los cánceres más frecuentes en este período en hombres fueron en próstata, estómago y pulmón; para las mujeres los cánceres más frecuentes fueron en mama, cuello de útero y colorrectal. Y para el 2018, la Organización Mundial de la Salud, fueron 13.380 los nuevos casos que se presentaron en el país. (Instituto Nacional de Salud, 2020)

Frente a la presente problemática el Ministerio de Salud ha comunicado que la tasa de mortalidad por cáncer de mama para el año 2018 fue de 13,66% y que entre 2015 y 2019 se han reportado únicamente 2.203 pacientes con alguna atención médica relacionada con la reconstrucción de mamas.

En Colombia existe una evidente tendencia al alza de los casos de cáncer de mama. Según los datos del Instituto Nacional de Salud (2018): 2.278 casos se han presentado desde el 2016. Siendo el Valle del Cauca, Antioquia, Bogotá, Risaralda y Norte de Santander las cinco entidades territoriales con mayor notificación de estos casos (tabla 1) (Instituto Nacional de Salud, 2018).

Tabla 1. Proyección y notificación de casos de cáncer de mama. Semanas epidemiológicas 1-22, 2018.

Departamento/Distrito	Proyección	2018
Valle del Cauca	140	501
Antioquia	210	402
Bogotá	264	376

Risaralda	31	125
Norte de Santander	41	121

Fuente: Elaboración UTL Reyes Kuri basado en el Boletín No. 23 de 2018 del INS

Por otra parte, de acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (2018), el promedio de edad de los casos notificados de cáncer de mama fue de 57 años, los grupos de edad más frecuentes fueron 50 a 54 años y de 70 años y más. Por pertenencia étnica 8 casos en indígenas y 43 casos en afrocolombianos. Por último, fueron notificados cuatro casos procedentes de Venezuela (Ver tabla 2).

Además, el Ministerio de Salud y Protección Social informó que la tasa de mortalidad por cáncer de mama es de 13,66 para el año 2018:

Tabla 2. Tasa de mortalidad cáncer de mama.

Año	2015	2016	2017	2018
Tasa de mortalidad	11,74	12,87	13,32	13,66

Fuente: Ministerio de Salud (2020). Respuesta a Derecho de petición a la UTL de Reyes Kuri

Por otro lado, conforme a lo informado por el Ministerio de Salud y Protección Social (2020), entre 2015 y 2019 se han reportado 2.203 personas con alguna atención médica relacionada con la reconstrucción de mamas.

8.1. LOS TRATAMIENTOS INCLUIDOS EN EL PBS

De acuerdo con a lo informado por el Ministerio de Salud, se relacionan a continuación algunos de los servicios y tecnologías que encuentran en el PBS para la reconstrucción mamaria:

Procedimiento	Código CUPS
Colgajo en la mama	88584
Reconstrucción de mama con tejido autólogo.	8572
Plastia o reconstrucción de pezón	8587
Injerto de grosor total o parcial en la piel de la mama	8582 y 8583

Fuente: Resolución 3512 de 2019

En este sentido, se encuentra que los tratamientos de reconstrucción mamaria unilateral y bilateral con dispositivos (prótesis) no se incluyeron dentro del PBS para el año 2020.

Cabe mencionar en consecuencia que, estos tratamientos conforme a la normatividad vigente para el año 2019, se autorizan mediante el "Mipres". Dicho procedimiento para la verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC, fue derogado acorde a lo dispuesto en la ley de Plan de Desarrollo (artículo 240) al determinar que, los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC serían gestionados por las EPS, quienes **financiarán con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiera para tal efecto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES, 2020)**. Eliminando de esta forma, el sistema de recobros creado mediante las resoluciones 1885 y 2438 de 2018, entre otras.

8.2. TUTELAS EN SALUD

Uno de los diagnósticos más preocupantes con el acceso al derecho a la salud y a los tratamientos de reconstrucción mamaria, es el número de tutelas que se presentan anualmente en Colombia y la trámititis asociada al acceso a la salud. Por ejemplo, según el BID (2018) en el sector salud un ciudadano tarda nueve horas (9,2 horas) para poder realizar un trámite en su totalidad. Por otro lado, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2019), en el año 2018, se presentaron 207.734 tutelas relacionadas con este objetivo. Las tutelas en salud representan el 34,21% del total de tutelas invocadas en el país y presentan un incremento del 5,1 por ciento con relación a 2017. Esto gracias a que aproximadamente cada 34 segundos se interpone una acción de tutela para garantizar el derecho a la salud (Defensoría del Pueblo, 2019).

De otra parte, las cinco (5) especialidades más frecuentes en 2018 fueron ortopedia (27.762 tutelas), neurología (24.111), **oncología (18.145)**, oftalmología (14.016) y urología (10.610).

Tabla 3. Solicitudes más frecuentes en las tutelas en salud.

Solicitudes	2017		2018		Variación %
	N.º solicitudes	Part. % en solicitudes	N.º solicitudes	Part. % en solicitudes	
Tratamientos*	96.196	21,43	121.062	24,93	25,83
Medicamentos*	97.023	21,61	79.322	16,33	-18,20
Citas médicas especializadas	60.272	13,43	72.717	14,97	20,00
Otras relacionadas con el sistema	48.697	10,85	59.381	11,90	21,70
Braseros/mantas quírmicos	41.284	9,20	44.500	9,16	7,70
Procedimientos diagnósticos	44.697	9,96	38.713	7,97	-13,39
Tratamientos diagnósticos	20.007	4,46	21.749	4,48	8,71
Prótesis, ortesis e insumos	23.131	5,12	21.478	4,42	-7,13
Papales	14.358	3,20	15.041	3,10	4,76
Exclusiones	-	-	7.966	1,65	-
Prótesis suboculares	-	-	6.848	1,41	-
Otras	3.264	0,73	2.824	0,58	-13,48
Total solicitudes	448.919	100,00	485.703	100,00	8,19
Total tutelas en salud	197.665		207.734		5,09

Tomado de: Defensoría del Pueblo (2019)

Una de las principales preocupaciones de la Defensoría del Pueblo es el aumento de las tutelas en salud, mientras las tutelas en general evidencian una tendencia a la baja. Esto lleva a cuestionarnos si las medidas adoptadas para garantizar el acceso a la salud son suficientes. Igualmente, hay que señalar que, conforme a lo informado por la Defensoría, en las decisiones de los jueces en primera instancia con un fallo a favor, el derecho a la salud tuvo el porcentaje más alto entre todos los derechos invocados, con un 82,2%. Esto, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2019) indica un alto nivel de pertinencia y procedencia de la acción de tutela invocada para garantizar el derecho a la salud.

8.2.1. Tutelas y el cáncer de mama

Las cifras de tutelas presentadas relacionadas con este tipo de cáncer son alarmantes, como se dijo, según la Defensoría del Pueblo (2019), las tutelas presentadas por enfermedades de tipo oncológicas estuvieron entre las más frecuentes, con 18.145 tutelas en el 2018.

Los pacientes con cáncer de mama, entre los pacientes con tumores malignos, son los que más interponen tutelas para la realización de un diagnóstico, así como por falta de oportunidad en el tratamiento integral, quimioterapia y radioterapia y falta de autorizaciones integrales (14,8%) con un total de 2.667 tutelas presentadas en el año 2018 (Defensoría del Pueblo, 2019). Por ejemplo, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2019), se solicitan mediante tutela medicamentos para tratamiento y que hacen parte de la "Guía de práctica clínica (GPC) para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama".

Estas estadísticas, presentadas por el BID, Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud, reflejan la magnitud del problema a tratar, la tendencia al alza de los casos que se presentan en el país de cáncer de mama y cómo ha aumentado su tasa de mortalidad. También demuestran la preocupante situación

de las tutelas relacionadas con el acceso a la salud, que son un indicio de la existencia de fuertes barreras de acceso a los distintos servicios que presta el Sistema de Salud.

Finalmente dejan en evidencia, cómo las mujeres que sufren cáncer de mama presentan un elevado número de tutelas para acceder a estos servicios, entre ellos, los de tratamiento integral, que están incluidos en la "Guía de Práctica Clínica (GPC) para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama" e incluso, los que se encuentran incluidos en el Plan de Beneficios en Salud, lo que causa curiosidad, considerando que el acceso a estos diagnósticos y tratamientos no deberían ser negados o postergados.

Este breve diagnóstico permite ver con claridad la necesidad de presentar esta iniciativa, la cual busca eliminar las barreras de acceso a los programas de rehabilitación integral por parte de las mujeres sobrevivientes al cáncer, garantizar sus derechos y reducir la trámititis.

De los honorables congresistas,



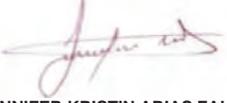
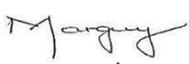
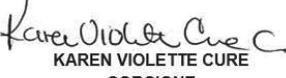
JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal



Carlos Ardila Espinosa
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo



MÓNICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA
Representante a la Cámara por el
Vaupés

 <p>JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro Partido Colombia Renaciente</p>	 <p>RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara por Boyacá</p>	 <p>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Partido Liberal Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p>	 <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Centro Democrático Departamento del Meta</p>
 <p>SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>	 <p>HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara</p>	 <p>MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p>MARGARITA MARÍA RESTREPO A. Representante a la Cámara Centro Democrático Departamento de Antioquia</p>
 <p>MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	 <p>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia</p>	 <p>JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p>HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento del Caquetá</p>
 <p>KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE Representante a la Cámara Departamento de Bolívar</p>	 <p>KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá</p>	 <p>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN Representante a la Cámara Partido Liberal</p>
 <p>TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>	 <p>Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara</p>	 <p>ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA Representante a la Cámara Valle del Cauca.</p>	 <p>ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara Departamento del Putumayo</p>
 <p>Fabio Fernando Arroyave Representante a la Cámara</p>	 <p>Andrés David Calle Representante a la Cámara</p>	 <p>Miguel Amin Escaf Senador de la República</p>	

9. REFERENCIAS

Defensoría del Pueblo (2019). *La tutela y el derecho a la salud causas de las tutelas en salud*. Bogotá.

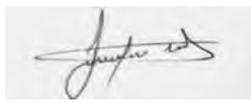
Banco Interamericano de Desarrollo (2018) *El fin del trámite eterno*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>.

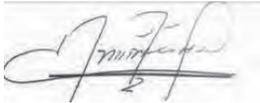
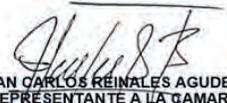
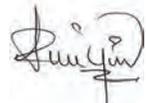
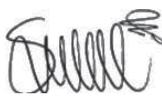
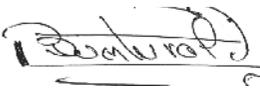
Asamblea Nacional Constituyente (1991) *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

<p>Congreso de la República (2015). Ley 1751 de 2015. "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ministerio de Salud y Protección Social (2020). <i>Derecho de petición UTL Juan Fernando Reyes Kuri</i>.</p> <p>Ministerio de Salud y Protección Social (2019). Resolución 3512. <i>Por la cual se actualizan los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)</i>. Bogotá.</p> <p>Ministerio de Salud y Protección Social- Instituto Nacional de Cancerología. (2015). <i>Manual para la detección temprana del cáncer de mama</i>. Bogotá: Tercera edición.</p> <p>Sentencia C-313, Corte Constitucional (M.P: Gabriel Mendoza 2014).</p> <p>Instituto Nacional de Salud. (2018). <i>Bolétin epidemiológico No. 23</i>. Bogotá: Recuperado de: https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20sem-ana%2023.pdf.</p> <p>Instituto Nacional de Cancerología. (2018). <i>Boletín legislativo & político</i>. Bogotá.</p> <p>Instituto Nacional de Salud. (2020) <i>Derecho de petición UTL Juan Fernando Reyes Kuri</i>.</p>	<p>Bogotá D.C, 20 de Julio de 2020</p> <p>Señor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General Honorable Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>ASUNTO: Adherencia a proyecto de ley</p> <p>Para su conocimiento y fines pretines, de manera atenta me permito comunicarle que, con autorización del Honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, me adhiero al Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos". Radicado el 20 de Julio del presente año.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto solicito aparezca mi nombre en el Auto de Reparto, en la Caratula del Proyecto de Ley y en la Gaceta de Publicación del mismo.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara por el Tolima</p>
---	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2 del Código Civil.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ DE 2019 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"Por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2º del Código Civil"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto modificar el artículo 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, con el propósito de establecer la aplicación de un dictamen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de identificar la voluntad de los menores al momento de la celebración del mismo.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el Artículo 117 del Código Civil, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 117. Permiso para el matrimonio de menores. Los menores de la edad expresada no pueden contraer matrimonio sin el permiso expreso, por escrito, de sus padres legítimos. Si alguno de ellos hubiere muerto o se hallare impedido para conceder este permiso, bastará el consentimiento del otro; y estando discordes, deberá ser sometido ante el Juez de Familia.</p> <p>En los mismos términos de este artículo, se necesita del consentimiento del padre y de la madre adoptantes para el matrimonio del hijo adoptivo, menor de (18) diez y ocho años.</p> <p>Parágrafo 1º. Además de los requisitos señalados en el presente artículo, se exigirá un dictamen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un</p>	<p>contrato marital, examen con el cual se debe establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de identificar la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.</p> <p>Artículo 3º. Modifíquese el numeral 2º del artículo 140 del Código Civil, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 140. Causales de Nulidad. El matrimonio es nulo y sin efecto en los casos siguientes:</p> <p>"... 1º). 2º). Cuando se ha contraído entre un varón menor de catorce años, y una mujer menor de doce, o cuando cualquiera de los dos sea respectivamente menor de aquella edad. ..."</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando no se hubiese practicado el dictamen psicológico, a aquellos menores que hubiesen celebrado un contrato marital, dictamen con el cual se establecen las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de identificar la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.</p> <p>Artículo 4º. Aplicación. El gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley, diseñará y establecerá el dictamen a practicar a través de los psicólogos y profesionales competentes y designados para tal fin.</p> <p>Artículo 5º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Congresistas,</p>  <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>  <p>ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República Partido Centro Democrático</p>
--	--

<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>ÁLVARO HERNÁN PRADA Representante a la Cámara Departamento del Huila Partido Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS Representante a la Cámara Departamento de Santander Partido del Centro Democrático</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JAIRO GIOVANY CRISTANCHO Representante a la Cámara Departamento del Casanare Partido Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>FABER ALBERTO MUÑOZ Representante a la Cámara Departamento del Cauca Partido de la U</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JAIRO HUMBERTO CRISTO Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander Partido Cambio Radical</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>RICARDO FERRO LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Tolima Partido Centro Democrático</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido de la U</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>OSCAR DARIÓ PÉREZ PEREA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Centro Democrático</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN CARLOS REINALES AGUDELO REPRESENTANTE A LA CÁMARA Departamento de Risaralda Partido Liberal</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ R. Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara Bogotá D.C. Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>CHRISTIAN GARCÉS Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Centro Democrático</p> </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca Partido Conservador</p> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ DE 2019 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“Por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2° del Código Civil”</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. OBJETO</p> <p>Este Proyecto de Ley, de autoría de la Representante a la Cámara por el Centro Democrático Jennifer Kristin Arias Falla, tiene como objeto crear y ejecutar un sistema que prevenga la práctica del matrimonio adolescente es decir, en menores de 18 años, protegiendo de esta manera la integridad física y moral de los menores, garantizando su completo desarrollo, revisando el derecho consuetudinario y civil; en razón a que el matrimonio infantil guarda en Colombia una estrecha relación con la escasez económica, y es compromiso del gobierno nacional reducir la pobreza y contribuir a que se cumpla lo preceptuado por el constituyente en su artículo 44, de la Constitución Política: <i>“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.</i></p> <p>Colombia es un país que Históricamente y culturalmente ha permitido y celebra matrimonios en donde alguno de los dos o los dos miembros de la pareja es menor de edad, y partiendo de la concepción negativa de este hecho la cual está basada en diferentes problemas que acarrea el matrimonio infantil, como lo son la deserción escolar, los embarazos adolescentes e incluso la violencia intrafamiliar, así mismo y reseñando los planteamientos de Unicef, se tiene como el matrimonio infantil supone una violación a los derechos humanos <i>“...Pero sin duda se trata de la forma más generalizada de abuso sexual y explotación de las niñas. Algunas consecuencias negativas son la separación de la familia y los amigos, la falta de libertad para relacionarse con las personas de la misma edad y participar en las actividades comunitarias, y una reducción de las oportunidades de recibir una educación”.</i></p>

Para UNICEF, “protección de la infancia” se refiere a las labores de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso contra niños y niñas, como por ejemplo la explotación sexual, la trata, el trabajo infantil y prácticas tradicionales perniciosas como la mutilación/ escisión genital de la mujer y el **matrimonio adolescente**. ¹(Subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto).

En el pronunciamiento efectuado por la UNICEF, se especifica que, el matrimonio infantil acarrea trabajos forzados, esclavitud, prostitución y violencia contra las víctimas. Puesto que no pueden evitar las relaciones sexuales ni insistir en el uso del preservativo, las novias menores de edad se exponen a graves riesgos para su salud, como los embarazos prematuros, las infecciones transmitidas sexualmente y, cada vez más, al VIH/SIDA. Los progenitores a veces consienten estos matrimonios por necesidades económicas. En estos casos, el matrimonio se considera como un medio de proporcionar a sus hijas una tutela masculina, de protegerlas contra las agresiones sexuales, de evitar embarazos sin estar casadas, de alargar sus años de fecundidad o de asegurar su obediencia en el hogar del marido².

A nivel mundial precisa la UNICEF, las siguientes cifras:

- El 36% de las mujeres de 20 a 24 años de todo el mundo se casaron o vivían en pareja antes de cumplir los 18 años³.
- Se calcula que 14 millones de adolescentes de entre 15 a 19 años dan a luz cada año. Las que se encuentran en esta franja de edad tienen más probabilidades de morir durante el embarazo o el parto que las que ya han cumplido 20 años⁴.
- El matrimonio de niñas es más frecuente en África subsahariana y en Asia meridional. En el Níger, el 77% de las mujeres entre 20 y 24 años se casaron antes de cumplir los 18. En Bangladesh, la tasa era del 65%.

¹ UNICEF, “HOJAS INFORMATIVAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA, 1946-2006. Pag.1

² IBIDEM, Pág. 17.

³ Organización Internacional del Trabajo, Un futuro sin trabajo infantil, OIT, Ginebra, 2002, pág. 32.

⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e invisibles, UNICEF, Nueva York, 2005, p. 50.

Para Colombia, éstas son las cifras de matrimonios civiles de menores durante los últimos años:

Matrimonio Civil con menor de edad	
2017	
Enero	24
Febrero	43
Marzo	28
Abril	29
Mayo	26
Junio	35
Julio	31
Agosto	26
Septiembre	27
TOTAL	269

Matrimonio Civil con menor de edad	
2016	
Enero	42
Febrero	36
Marzo	33
Abril	38
Mayo	29
Junio	44
Julio	37
Agosto	24
Septiembre	45
Octubre	25
Noviembre	37
Diciembre	58
TOTAL	448

Que por Departamentos, podemos evidenciar las siguientes:

⁵ Superintendencia de Notariado y Registro/www.supernotariado.gov.co.

Departamento	Año 2016	Año 2017
Amazonas	0	0
Antioquia	74	40
Arauca	6	6
Atlántico	27	12
Bolívar	5	2
Boyacá	11	4
Caldas	11	8
Caquetá	5	2
Casanare	2	3
Cauca	28	34
Cesar	20	11
Chocó	1	2
Córdoba	7	7
Cundinamarca	49	16
Guainía	0	0
Guajira	1	3
Guaviare	0	0
Huila	21	14
Magdalena	10	6
Meta	3	4
Nariño	9	9
Norte De Santander	30	11
Putumayo	10	3
Quindío	8	3
Risaralda	10	13
San Andrés Y Providencia	0	0
Santander	41	18
Sucre	2	2
Tolima	8	12
Valle	48	24
Vaupés	0	0
Vichada	1	0
Total general	448	269

⁶ IBIDEM

Departamento	Ciudad	Año 2016	Año 2017
Amazonas	Leticia	0	0
Antioquia	Medellín	6	5
Arauca	Arauca	2	0
Atlántico	Barranquilla	9	8
Bolívar	Cartagena	0	0
Boyacá	Tunja	3	0
Caldas	Manizales	1	1
Caquetá	Florencia	1	1
Casanare	Yopal	2	0
Cauca	Popayán	1	1
Cesar	Valledupar	3	3
Chocó	Quibdó	1	0
Córdoba	Montería	0	0
Cundinamarca	Bogotá	40	7
Guainía	Inírida	0	0
Guajira	Riohacha	0	0
Guaviare	San José Del Guaviare	0	0
Huila	Neiva	3	2
Magdalena	Santa Marta	0	0
Meta	Villavicencio	2	2
Nariño	Pasto	1	0
Norte De Santander	Cúcuta	11	1
Putumayo	Mocoa	2	0
Quindío	Armenia	4	1
Risaralda	Pereira	6	5
San Andrés Y Providencia	San Andrés Isla	0	0
Santander	Bucaramanga	16	6
Sucre	Sincelejo	1	0
Tolima	Ibagué	0	2
Valle	Cali	15	11
Vaupés	Mitú	0	0
Vichada	Puerto Carreño	0	0
Total general		130	56

⁷ IBIDEM

Matrimonios Civiles que Involucraron a un menor de edad	
MES	TOTAL
feb-16	35
mar-16	32
abr-16	38
may-16	29
jun-16	44
jul-16	37
ago-16	26
sep-16	45
oct-16	25
nov-16	36
dic-16	57
ene-17	24
Feb-17	42
Total general	470

Matrimonios Civiles que Involucraron a un menor de Edad		
Año 2015	Bimestre	Total
	Julio - Agosto	78
	Septiembre - Octubre	73
	Noviembre - Diciembre	109
	TOTAL GENERAL	260

8IBIDEM

Departamento	Total	Ciudad	Total
Amazonas	0	Leticia	0
Antioquia	83	Medellin	5
Arauca	5	Arauca	2
Atlántico	26	Barranquilla	7
Bogotá	35	Bogotá	35
Bolívar	4	Cartagena	0
Boyacá	12	Tunja	3
Caldas	11	Manizales	1
Caquetá	7	Florencia	2
Casanare	2	Yopal	1
Cauca	33	Popayán	1
Cesar	23	Valledupar	4
Chocó	1	Quibdó	1
Córdoba	7	Montería	0
Cundinamarca	10	Soacha	4
Guainía	0	Inirida	0
Guajira	2	Riohacha	0
Guaviare	0	San José Del Guaviare	0
Huila	20	Neiva	2
Magdalena	7	Santa Marta	0
Meta	2	Villavicencio	2
Nariño	14	Pasto	1
Norte De Santander	30	Cócuta	11
Putumayo	12	Mocoa	2
Quindío	10	Armenia	5
Risaralda	11	Pereira	7
San Andrés Y Providencia	0	San Andrés Isla	0
Santander	35	Bucaramanga	12
Sucre	2	Sincedejo	1
Tolima	12	Ibagué	1
Valle	52	Cali	16
Vaupés	0	Mitú	0
Michada	1	Puerto Carreño	0
TOTAL GENERAL	470		126

De acuerdo con la UNICEF, el matrimonio entre adolescentes, es una realidad para las niñas y niños menores de 18 años, aunque a las niñas les afecta de manera más desproporcionada, algunos padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas

9IBIDEM

por varias razones, las familias pobres consideran que las niñas se convierten en una carga económica y casarlas es una medida de supervivencia necesaria para la familia. De otro lado, en algunos casos, piensan principalmente algunas madres que, el matrimonio a una edad temprana puede proteger a la niña frente al peligro de sufrir agresiones sexuales o, con carácter más general, le procura la protección de un tutor varón.

Así las cosas, la discriminación por motivo de género puede ser también otro de los motivos subyacentes: a las mujeres se les casa siendo aún niñas con el fin de asegurar la docilidad y obediencia en el hogar del esposo y maximizar su reproducción.

Es importante tener en cuenta que el matrimonio en adolescentes, puede tener consecuencias graves para las niñas y niños entre los cuales resaltamos:

- Desescolarización, toda vez que una vez casados las niñas y niños, tienden a dejar la escuela.
- Malos tratos. En algunos casos, los adolescentes que se niegan a casarse, o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias, situación conocida como "asesinatos por honor".
- Graves problemas de salud. Los embarazos prematuros, que aumentan la tasa de mortalidad infantil derivada de la maternidad. Las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

La labor del estado y de las instituciones de la sociedad civil es desarrollar y ejecutar sistemas que prevengan la práctica del matrimonio entre adolescentes.

Acabar con el matrimonio infantil es complicado, ya que incluso a los progenitores que comprenden su efecto negativo les resulta difícil resistir las presiones económicas y sociales, y de la tradición. Enfrentarse a las actitudes y costumbres que promueven y toleran esta práctica es vital para cambiar la edad adecuada para contraer matrimonio.

Por lo tanto, se presenta a consideración esta iniciativa que solo busca establecer la aplicación de un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los adolescentes, frente a la decisión de casarse, con el cual se pretenderá un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio, reduciendo, o mejor, impidiendo que aquellos quienes se considere no aptos a partir de dicho examen psicológico, para contraer matrimonio puedan ser guiados con respecto a la trascendencia de esta decisión mitigando el desarrollo de las problemáticas anteriormente expuestas.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

La presente iniciativa cuenta con quinto (5) artículos, el primero corresponde al objeto de la presente iniciativa, que no es otro que el de crear y ejecutar un sistema que prevenga la práctica del matrimonio entre adolescentes, protegiendo de esta manera la integridad física y moral de los menores, garantizando su completo desarrollo, revisando el derecho consuetudinario y civil.

El artículo segundo, concierne a adicionar un párrafo modificatorio al 117 del código Civil, a través del cual se exija un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los adolescentes, frente a la decisión de casarse.

El artículo tercero, atañe a adicionar también un párrafo modificatorio con respecto al numeral 2º del artículo 140 del Código Civil, incluyendo que dentro de las causales de nulidad específicamente la señalada en el numeral 2º del artículo, también se presentará cuando no se cumpla el pre requisito de haberse realizado el examen psicológico de que trata ésta iniciativa.

<p>El artículo cuarto, corresponde a la aplicación que dará el gobierno, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la aplicación de un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.</p> <p>El último artículo que en este caso corresponde al quinto, establece la vigencia del presente proyecto de Ley.</p> <p>III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</p> <p>La presente iniciativa de Ley se ajusta a lo dispuesto en las siguientes normas del ordenamiento jurídico:</p> <p>Artículo 5º de la Constitución Política:</p> <p><i>“Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad”.</i></p> <p>Artículo 13 de la Constitución Política:</p> <p><i>“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.</i></p> <p>Es importante resaltar que, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p>	<p><u>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan</u>”.</p> <p>(Subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto).</p> <p>Artículo 44º de la Constitución Política:</p> <p><i>“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.”</i></p> <p>El matrimonio en diferentes culturas se considera un asunto privado, es necesario crear circunstancias necesarias para debatir sobre este tema y examinar las creencias tradicionales sobre el matrimonio. Promover un cambio de actitud dentro de la población Colombiana basada en derechos humanos, particularmente dirigida a las adolescentes mujeres, incluyendo igualdad, acceso a la educación, y liberación de la explotación y la discriminación es prioritario para el Estado Colombiano. Es importante ampliar el saber y la capacidad de decisión de los adolescentes, es menos probable que los adolescentes que han recibido educación acepten casarse a una edad muy temprana.</p> <p>En Colombia, tanto la ley civil como la canónica, permiten el matrimonio de los menores de edad, es decir de los impúberes, que son aquellas personas que, sin distinguirse de sexo, no han llegado aún a la pubertad. Para ello es absolutamente necesario contar con el consentimiento expreso de los padres, pues de lo contrario estaríamos en principio frente a una causal de nulidad¹⁰.</p> <p>De acuerdo con la Sentencia C 507 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que <i>“vistos el origen histórico de la regla, el desarrollo legislativo de las normas sobre capacidad para contraer matrimonio y consideraciones doctrinarias al respecto, concluye la Corte que el numeral 2º del artículo 140 del Código Civil consagra una norma, proveniente del derecho romano, cuyo contenido (1) es diferencial respecto de hombres y mujeres; (2) establece una menor edad para la mujer, fijada de manera general atendiendo únicamente a la pubertad; (3) la diferencia no tiene como finalidad proteger a la mujer ni promover su libertad. Además, (4) la norma</i></p> <p>¹⁰ Darío Arregoces. “Matrimonio entre menores de edad”, en El Pilón, 1.º de junio de 2010, disponible en [http://elpilon.com.co/matrimonio-entre-menores-de-edad/].</p>
<p><i>establece una causal de nulidad del matrimonio para los menores de las edades señaladas, lo cual significa que los mayores de dichas edades no están amparados por esta norma sino que se rigen por el artículo 117 del Código Civil ya juzgado por la Corte y otras normas sobre quién puede solicitar la nulidad, en qué momento y en qué condiciones”.</i></p> <p>IV. JUSTIFICACIÓN</p> <p>Es la misma Organización de las Naciones Unidas, en conjunto con las oficinas regionales en las Américas y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ONU Mujeres, la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), quienes manifestaron, preocupación por la situación de millones de niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, particularmente las que viven en la pobreza extrema y las que están sujetas a violencia y discriminación por motivos de género, expresado en octubre del año 2012, en el marco de la celebración de los progresos realizados en la promoción de los derechos de las niñas y el reconocimiento del trabajo que está pendiente para la eliminación de las desigualdades de género entre niños y niñas¹¹.</p> <p>Afirman de igual manera que, en <i>“América Latina y el Caribe es la única región en la que algunos países presentan tasas de fertilidad adolescente que, en lugar de disminuir, están estancadas o en aumento. Actualmente, la tasa media de fertilidad de los adolescentes entre 15 y 19 años por cada 1.000 nacidas es de 70,5. Agregan que, muchas niñas adolescentes en esta región están quedando embarazadas prematuramente, criando hijos, casándose o en unión de pareja. La mayoría de ellas provienen de zonas rurales y pobres y muchas de ellas son víctimas de violencia sexual. Para algunas, el embarazo, el matrimonio o la unión de pareja son la única manera de sobrevivir”.</i></p> <p>De igual forma, resaltan que, <i>“...Todas estas niñas son vulnerables y llevadas a situaciones en las que se vuelven aún más vulnerables. La mayoría de ellas terminarán abandonando la escuela, tendrán menor perspectivas de empleo, estarán menos empoderadas, serán más dependientes de otras personas (muchas veces de su abusador). Las adolescentes embarazadas corren mayores riesgos de complicaciones relacionadas con el embarazo y son más víctimas de mortalidad materna que las mujeres mayores. Las niñas que dan a luz antes de los 15 años</i></p> <p>¹¹ www.unicef.org.co</p>	<p><i>tienen cinco veces más probabilidades de morir en el parto que las mujeres en sus veintes.</i></p> <p><i>Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera durante su primer año de vida es un 60 por ciento mayor que la de un nacido o una nacida de una madre mayor de 19 años. Además, incluso si el niño o niña sobrevive, él o ella tendrá más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, desnutrición y desarrollo físico y cognitivo tardíos.</i></p> <p><i>UNFPA, ONU Mujeres, la campaña ÚNETE y UNICEF quieren felicitar a aquellos países que están empezando a adoptar y aplicar leyes y políticas contundentes para prevenir el embarazo precoz y la violencia basada en el género. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe, la edad mínima para contraer matrimonio para las niñas sigue siendo de 14 y 16 años de edad y hasta 12 y 13 años en algunos de ellos. Esto está contribuyendo a que demasiadas chicas den a luz, se casen o se unan en pareja a una edad muy joven.</i></p> <p>Finalmente realizando un llamado y recomendación a todos los gobiernos para que se adopten medidas decisivas y concertadas para asegurar que todas las niñas en la región tengan derecho a una infancia que les brinde oportunidades de alcanzar su pleno potencial.</p> <p>Es pertinente precisar el por qué nuestra legislación determinó y estipuló en su código civil las edades para contraer matrimonio entre los menores de edad:</p> <p>4.1. Origen de la determinación de las edades</p> <p>La idea de fijar las edades de 12 años para la mujer y 14 para el hombre, como las mínimas idóneas para contraer nupcias aparece en el período clásico del derecho romano, toda vez que hasta entonces la única forma para saber si dos personas eran aptas para contraer matrimonio, era la práctica de un examen físico por parte de los padres para determinar la aparición del vello púbico en la pareja de eventuales contrayentes. Para evitar esta incómoda verificación, se optó por establecer un sistema de presunciones, que llevó entonces a fijar las edades de 12 años para la mujer y 14 para el hombre, como edades de aptitud matrimonial¹².</p> <p>Lo anterior, despeja cualquier duda acerca de cuál fue el criterio inicial tenido en cuenta para autorizar el matrimonio de una pareja y es claro que lo fue exclusivamente la aptitud para procrear. Pero también que esta consideración llevada a la normatividad no es de elaboración nacional ni de ahora ni del Código Civil de 1873, y ni siquiera del Código Francés de 1804,</p> <p>¹² Ballesteros Beltrán, Jaime, Matrimonio y relaciones de pareja en menores de edad, Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas, Vol. VII, No. 13, Enero- Junio 2016.</p>

como algunos demandantes lo han manifestado ante la Corte Constitucional colombiana.

Al igual que Ballesteros, entendemos que para entonces en la sociedad romana el matrimonio no tenía la trascendencia que hoy tiene en nuestro medio, ya que más allá de considerar si era disoluble o no la unión, lo que se tenía en cuenta era si la pareja se quería mutuamente o no. Era la llamada **"affectio maritalis"** (voluntad de afecto, socorro y auxilio mutuo), elemento esencial de la unión y escenario en el cual la edad no tenía la trascendencia que hoy se le otorga. La figura matrimonial Católica como hoy la conocemos, se manifestó en el siglo xi d. C. y sólo se consolidó con el Concilio de Trento en 1563. La Civil se derivó de ella a partir de 1580 y como reacción al Concilio de Trento con las tesis de Martín Lutero y Juan Calvino.

Así las cosas, los orígenes de nuestro derecho civil se remontan al Código Civil francés y este se tomó precisamente del derecho romano germánico, que era prevalente para entonces en Europa. Ello nos lleva, como lo advierte Ballesteros, a descartar de plano que la fijación de las edades sea una invención del legislador colombiano, pero así mismo a recordar que en desarrollo de lo anterior y hasta bien entrada la mitad del siglo XX, nuestras madres y abuelas contraían matrimonio a los 12, 13 o 15 años, lo hacían a las cuatro o cinco de la mañana; tenían decenas de hijos y que toda la legislación giraba sobre esa realidad.

En nuestra actualidad, el matrimonio infantil funciona como una norma social, el casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro, fomentando la preferencia de género por la educación del varón.

4.2. Derecho comparado.

Frente a otros países, Ballesteros Beltrán¹³, precisa que en países como: Argentina, recientemente se es mayor a los 18 años, pero si una pareja mayor de 14 contrae matrimonio, por ese hecho quedan emancipados, pese a que todos quienes no han cumplido 18 años son menores de edad¹⁴. En España, se es mayor

¹³ Abogado Universidad Externado de Colombia (Colombia), con cursos de profundización en Derecho de la Integración y unificación del sistema jurídico romanístico, de la Universidad de Roma "Tor Vergata". Profesor de Derecho Civil en varias universidades en Colombia.

¹⁴ Artículo 403, Libro Segundo, Relaciones de familia, Título i, Código Civil y Comercial de la Nación argentino, Ley 26.994: "...Son impedimentos dirimentes para contraer matrimonio: [...] f. Tener menos de dieciocho años [...] Artículo 404. Falta de edad nupcial. Dispensa judicial. En el supuesto del inciso f) del artículo 403, el menor de edad que no haya cumplido la edad de 16 años puede contraer matrimonio previa dispensa judicial. El menor que haya cumplido la edad de 16 años puede contraer matrimonio con autorización de sus representantes legales. A falta de ésta, puede hacerlo previa dispensa judicial. // El juez debe mantener una entrevista personal con los futuros contrayentes y con sus representantes legales. // La decisión judicial debe

a los 18 años, pero pueden contraer con permiso de sus padres e incluso quienes hayan cumplido 14 años, podrán hacerlo mediante dispensa judicial. Como ya se advirtió la discrepancia de los padres en cuanto al permiso, equivale a aprobación. En Perú se es plenamente capaz a los 18 años y absolutamente incapaz hasta los 16. Pero si se casa o se gradúa como profesional entre los 16 o 18 años, se levanta la incapacidad. Aun así, desde los 14 se levanta parcialmente su incapacidad, si se trata de ejercer la paternidad o maternidad, aunque sin autorizar matrimonio. Acá también la discordancia entre padres equivale a asentimiento¹⁵. En Chile el Código Civil exige el permiso de los padres para contraer antes de los 18 años, o subsidiariamente el de los ascendientes más próximos, pero así mismo en caso de discrepancia entre padre y madre, se prefiere la opción matrimonial¹⁶.

4.3 Iniciativas de abolición en Colombia

En Colombia en el 2007, se presentó un proyecto de ley a través del cual se buscó prohibir el matrimonio entre personas menores de 18 años¹⁷. En el año 2015, se

tener en cuenta la edad y grado de madurez alcanzados por la persona, referidos especialmente a la comprensión de las consecuencias jurídicas del acto matrimonial; también debe evaluar la opinión de los representantes, si la hubiesen expresado. La dispensa para el matrimonio entre el tutor o sus descendientes con la persona bajo su tutela sólo puede ser otorgada si, además de los recaudos previstos en el párrafo anterior, se han aprobado las cuentas de la administración. Si de igual modo se celebra el matrimonio, el tutor pierde la asignación que le corresponda sobre las rentas del pupilo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 inciso d). Disponible en [http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#11].

¹⁵ Artículo 244, Libro iii, Derecho de familia, Título i, Capítulo segundo, Impedimentos, Código Civil peruano: "Los menores de edad, para contraer matrimonio, necesitan del asentimiento expreso de sus padres. La discrepancia entre los padres equivale al asentimiento. // A falta o por incapacidad absoluta o por destitución de uno de los padres del ejercicio de la patria potestad, basta el asentimiento del otro. // A falta de ambos padres, o si los dos fueran absolutamente incapaces o hubieran sido destituidos del ejercicio de la patria potestad, prestarán asentimiento los abuelos y las abuelas. En igualdad de votos contrarios, la discordancia equivale al asentimiento. // A falta de abuelos y abuelas o si son absolutamente incapaces o han sido removidos de la tutela, corresponde al juez de menores otorgar o negar la licencia supletoria. La misma atribución corresponde al juez de menores, respecto de expositos o de menores abandonados o que se encuentren bajo jurisdicción especial. // Los hijos extramatrimoniales sólo requieren el asentimiento del padre o, en su caso, de los abuelos paternos, cuando aquél los hubiese reconocido voluntariamente. La misma regla se aplica a la madre y los abuelos en línea materna. // Artículo 245. La negativa de los padres o ascendientes a otorgar el asentimiento no requiere fundamentación. Contra esta negativa no hay recurso alguno". Disponible en [http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codcivil.htm&-vid=Ciclope:CLPdmo].

¹⁶ Artículo 107 Código Civil chileno: "Los que no hubieren cumplido dieciocho años no podrán casarse sin el consentimiento expreso de sus padres; si faltare uno de ellos, el del otro padre o madre; o a falta de ambos, el del ascendiente o de los ascendientes de grado más próximo. // En igualdad de votos contrarios preferirá el favorable al matrimonio". Disponible en [http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/Legislacion/Chile/ CODIGO_CIVIL_CHILENO.pdf].

¹⁷ Senado de la Republica. Proyecto de Ley 103 de 2007, Ponente: Senador Gabriel Zapata Correa, disponible en [ftp://backups.senado.gov.co/atencion_ciudadana/Backup%20Senado de la Republica. Proyecto de Ley

presentó el proyecto de ley No. 006, con el cual también se pretendía regular la capacidad y consentimiento para el matrimonio, prohibiendo el matrimonio en menores de 18 años, fue radicado el 21 de julio de 2015 en Senado¹⁸; y se publicó en la Gaceta del Congreso No. 525 de 2015. Pero, finalmente dichas iniciativas no fueron aprobadas.

Es pertinente tener en cuenta que, la Organización de las Naciones Unidas por intermedio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirmó que la norma que autoriza el matrimonio de impúberes tiene un impacto negativo en relación al ejercicio pleno de sus derechos, principalmente la salud y la educación.

Como Gobierno, tenemos la responsabilidad de adoptar las medidas decisivas y concertadas para asegurar que todas las niñas y niños en Colombia tengan derecho a una infancia que les brinde la oportunidad de alcanzar su pleno potencial.

A partir de lo anterior, proponemos en pro de disminuir las problemáticas que el matrimonio infantil acarrea, establecer la aplicación de un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentara establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, con lo cual se pretenderá un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio, reduciendo, o mejor, impidiendo que aquellos quienes se considere no aptos a partir de dicho examen psicológico, para contraer matrimonio puedan ser guiados con respecto a la trascendencia de esta decisión, mitigando el desarrollo de las problemáticas anteriormente expuestas.

V. Impacto Fiscal

En reiterados fallos de la Corte Constitucional ha dispuesto que el legislador no puede dejar de legislar por materia de recursos, para ello tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede

103 de 2007, Ponente: Senador Gabriel Zapata Correa, disponible en [ftp://backups.senado.gov.co/atencion_ciudadana/Backup%20].

¹⁸ Autor: H.S. MARIA DEL ROSARIO GUERRA, ALFREDO RAMOS MAYA, DANIEL CABRALES, THANIAVEGA DE LAS PLAZAS, ERNESTO MACIAS, SUSANA CORREA, FERNANDO ARAUDO, HONORIO HENRIQUEZ PINEDO, ALVARO URIBE VELEZ. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2015-2016?limit=10&start=190>.

convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, en ella señaló:

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

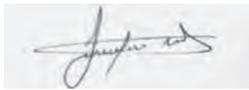
Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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

Es claro, que la UNICEF en reiterados pronunciamientos, ha hecho énfasis que el matrimonio precoz, entre menores de 18 años, puede dejar graves secuelas físicas y síquicas, sobre todo si la niña o el niño es muy joven cuando contrae matrimonio o se casa contra su voluntad. A tan temprana edad, se ocasionan problemas de salud reproductivas de las niñas, ocasionando en algunos casos la muerte de la menor, aumentando también las probabilidades de morbilidad para el bebé. Adicionalmente, la UNICEF, ha enfatizado que el matrimonio infantil viola los derechos humanos independientemente de si se trata de un niño o una niña, pero sin duda se trata de una de las formas generales de abuso sexual y explotación de las niñas, adicional el matrimonio infantil también puede acarrear trabajos forzados, esclavitud, baja escolaridad, prostitución y otras formas de violencia.

Por todas las razones anteriormente expuestas, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente proyecto de ley debido a nuestras obligaciones como representantes del pueblo, debemos apoyar esta iniciativa, que pretende crear conciencia en Colombia, de que el matrimonio infantil no solo tiene una finalidad reproductora, sino que es una relación compleja que exige una madurez emocional que solo se puede lograr a través del paso de los años. Adicionalmente, debemos concientizar a nuestros adolescentes- niñas y niños que conseguir una pareja que les ayude a salir de su hogar y de sus condiciones de pobreza, no es justamente la solución para su vida presente y futura. Es nuestra obligación como congresistas, proteger a nuestros niños, niñas y adolescentes cuando no están preparados para un matrimonio. Casarse por moda o capricho, sin saber realmente la responsabilidad de sacar adelante un hogar, es una de nuestras preocupaciones como legisladores, con miras a un mejor futuro de nuestro país, en protección de la niñez colombiana.

De los honorables Congresistas,



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara
Departamento del Meta
Partido Centro Democrático



ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Partido Centro Democrático



ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Santander
Partido del Centro Democrático



JAIRO GIOVANY CRISTANCHO
Representante a la Cámara
Departamento del Casanare
Partido Centro Democrático



FABER ALBERTO MUÑOZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca
Partido de la U



JAIRO HUMBERTO CRISTO
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander
Partido Cambio Radical



RICARDO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima
Partido Centro Democrático



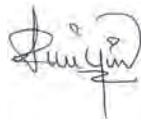
NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U



OSCAR DARÍO PÉREZ PEREA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Centro Democrático



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Departamento de Risaralda
Partido Liberal



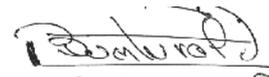
AMANDA ROCIO GONZALEZ R.
Senadora de la República
Partido Centro Democrático



MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara
Bogotá D.C
Partido Alianza Verde



CHRISTIAN GARCES
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido Centro Democrático



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Partido Conservador



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Bogotá D.C
Partido Centro Democrático



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Decreto ley 568 de 2020 “por el cual se crea el impuesto solidario por el Covid 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;">POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 568 DE 2020 “POR EL CUAL SE CREA EL IMPUESTO SOLIDARIO POR EL COVID 19, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DISPUESTO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el Decreto 568 de 2020, “por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID-19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”, a través de la implementación de tributos progresivos, equitativos y eficientes con la finalidad de ampliar el recaudo necesario para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia del Covid-19 en Colombia.</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1. Impuestos progresivos, equitativos y eficientes. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, créase con destinación específica para inversión social, en favor de la población más vulnerable en condición de pobreza y pobreza extrema, los impuestos al patrimonio para personas jurídicas, así como limitaciones a los beneficios tributarios descontables sobre el impuesto de renta para las personas jurídicas y modifíquese las tarifas de los impuestos a los dividendos y patrimonio de personas naturales, el impuesto a la renta de personas jurídicas y otros del Estatuto Tributario.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I IMPUESTO AL PATRIMONIO</p> <p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 2° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2° Modifíquese el artículo 292-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 292-2. Impuesto al Patrimonio - Sujetos Pasivos. Créase un impuesto denominado el Impuesto al Patrimonio a cargo de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las personas naturales, las sucesiones ilíquidas, las personas jurídicas y sociedades de hecho, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. 2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseída indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 4. Las sociedades y entidades extranjeras respecto de su patrimonio poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 5. Las sociedades y entidades extranjeras respecto de su patrimonio poseída indirectamente a través de sucursales o establecimientos permanentes en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 6. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseída en el país. <p>PARÁGRAFO 1o. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al Patrimonio señalados en el numeral 3 y 5 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza de la sucursal o del establecimiento permanente, según sea el caso.</p> <p>ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3° Adiciónese el artículo 293-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 293-2. No Contribuyentes del Impuesto al Patrimonio. No son contribuyentes del Impuesto al Patrimonio de que trata el artículo 292-2 las personas naturales y las sociedades o entidades de que tratan los artículos 18, 18-1, el numeral 1 del artículo 19, los artículos 22, 23, 23-1, 23-2, así como las definidas en el numeral 11 del artículo 191 del Estatuto Tributario. Tampoco son contribuyentes del impuesto las entidades que se encuentren en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999, o acuerdo de reorganización de conformidad con la Ley 1116 de 2006 y las personas naturales que se encuentren sometidas al régimen de insolvencia.</p> <p>PARÁGRAFO. Cuando se decreta la disolución y liquidación de una sociedad con el propósito de defraudar a la administración tributaria o de manera abusiva como mecanismo para evitar ser contribuyente del Impuesto al Patrimonio, el o los socios o accionistas que hubieren realizado, participado o facilitado los actos de defraudación o abuso responderán solidariamente ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) por el impuesto, intereses y sanciones, de ser el caso, que la sociedad habría tenido que declarar, liquidar y pagar de no encontrarse en liquidación”.</p> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 4° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 294-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>
<p>Artículo 294-2. Hecho generador. El Impuesto al Patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1° de enero del año gravable, cuyo valor sea igual o superior a 84.253 UVT para las personas naturales y a 2.246.749 UVT para las personas jurídicas. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.</p> <p>PARÁGRAFO. Para determinar la sujeción pasiva a este impuesto, las sociedades que hayan llevado a cabo procesos de escisión y las resultantes de estos procesos, a partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 1o de enero de 2021, deberán sumar el patrimonio poseído por las sociedades escindidas y beneficiarias, a 1o de enero de 2021.</p> <p>Para determinar la sujeción pasiva a este impuesto, las personas naturales o jurídicas que hayan constituido sociedades a partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 1o de enero de 2021, deberán sumar el patrimonio poseído por las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y por las sociedades constituidas a 1o de enero de 2021, teniendo en cuenta en este último caso la proporción en la que participan los socios en las sociedades así constituidas.</p> <p>ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 5° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 5° Adiciónese el artículo 295-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>Artículo 295-2. Base Gravable. La base gravable del impuesto al Patrimonio es el valor del patrimonio bruto de las personas jurídicas y sociedades de hecho poseído al 1° de enero del año gravable menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, y en el caso de personas naturales y sucesiones ilíquidas, el patrimonio bruto poseído por ellas a 1o de enero del año gravable menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, determinados en ambos casos conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial que tengan al 1o de enero de 2021 para los contribuyentes personas jurídicas y sociedades de hecho, y el que tengan a 1o de enero del año gravable las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, los siguientes bienes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación. 2. El valor patrimonial neto de las acciones, cuotas o partes de interés en sociedades nacionales poseídas directamente o a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, fondos de pensiones voluntarias, seguros de pensiones voluntarias o seguros de vida individual determinado conforme a las siguientes reglas: <p>En el caso de acciones, cuotas o partes de interés de sociedades nacionales, poseídas a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, fondos de pensiones voluntarias, seguros de pensiones voluntarias o seguros de vida individual el valor patrimonial neto a excluir será el equivalente al porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total de patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva,</p>	<p>del fondo de pensiones voluntarias, de la entidad aseguradora de vida, según sea el caso, en proporción a la participación del contribuyente.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. El valor patrimonial neto de los bienes inmuebles de beneficio y uso público de las empresas públicas de transporte masivo de pasajeros, así como el valor patrimonial neto de los bancos de tierras que posean las empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria. 4. El valor patrimonial neto de los activos fijos inmuebles adquiridos y/o destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por las empresas públicas de acueducto y alcantarillado. 5. El valor de la reserva técnica de Fogafin y Fogacoop. 6. Respecto de los contribuyentes de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 292-2 del Estatuto Tributario que sean entidades financieras del exterior el valor de las operaciones activas de crédito realizadas con residentes fiscales colombianos o sociedades nacionales así como los rendimientos asociados a los mismos. 7. Respecto de los contribuyentes de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 292-2 del Estatuto Tributario, el valor de las operaciones de leasing internacional así como los rendimientos financieros que de ellas se deriven, cuyos objetos sean activos localizados en el territorio nacional. 8. En el caso de los extranjeros con residencia en el país por un término inferior a cinco (5) años, el valor total de su patrimonio líquido localizado en el exterior. 9. Los contribuyentes a que se refiere el numeral 4 del artículo 19 de este Estatuto, pueden excluir de su base el valor patrimonial de los aportes sociales realizados por sus asociados. <p>PARÁGRAFO 1o. La base gravable, en el caso de las cajas de compensación, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, estará constituida por el valor del patrimonio bruto del contribuyente poseído a 1o de enero del año gravable menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esas mismas fechas, siempre que, tanto el patrimonio bruto como las deudas, se encuentren vinculados a las actividades sobre las cuales tributan como contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los valores patrimoniales que se pueden excluir de la base gravable del Impuesto al Patrimonio se determinarán de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto de los bienes que se excluyen de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1o de enero del año gravable en el caso de los contribuyentes personas jurídicas y sociedades de hecho, y el que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1o de enero en el caso de los contribuyentes personas naturales y sucesiones ilíquidas.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Para efectos del numeral 2 del presente artículo, las sociedades fiduciarias, las sociedades administradoras de fondos de inversión colectiva o las sociedades</p>

administradoras de fondos de pensiones voluntarias, o las entidades aseguradoras de vida, según corresponda, certificarán junto con el valor patrimonial de los derechos o participaciones, el porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total del patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva o del fondo de pensiones voluntarias o las entidades aseguradoras de vida, según sea el caso.

PARÁGRAFO 4o. Los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que sean declarados, integrarán la base gravable del impuesto al Patrimonio en el año en que se declaren.

PARÁGRAFO 5o. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país y las sociedades y entidades extranjeras que tengan un establecimiento permanente o sucursal en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento o sucursal de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente o sucursal durante un año o período gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente o sucursal y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente o sucursal forma parte.

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 6° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6° Modifíquese el artículo 296-2 del Estatuto Tributario; el cual quedará así:

1. Para las personas naturales:

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN UVT		Tarifa
Límite inferior	Límite superior	
Mayor o Igual a 84.253	Menor a 140.422	(Patrimonio menos 13.500 UVT)*1%
Mayor o igual a 140.422	Menor a 280.844	Patrimonio menos 140.421 UVT)*1.5% + 1.269 UVTs
Mayor o igual a 280.844	Menor a 702.109	Patrimonio menos 280.843 UVT)*2% + 3.376 UVTs
Mayor o igual a 702.109	Menor a 1.404.218	Patrimonio. 9.69.796 menos UVT)*2.5% + 11.801 UVTs
Mayor o igual a 1.404.218	Menor a 2.106.327	Patrimonio menos 1.685.061 UVT)*3% + 29.354 UVTs
Mayor o igual a 2.106.327	Menor a 2.808.437	Patrimonio menos 2.106.327 UVT)*3,5% + 50.417 UVTs
Mayor o igual a 2.808.437 en adelante		Patrimonio menos 14.042.183 UVT)*4% + 74.990 UVTs

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	300	0%	0
>300	600	10%	(Dividendos en UVT menos 300 UVT) x 10%
>600	1.000	12%	(Dividendos en UVT menos 600 UVT) x 12%+30 UVT
>1.000	1.500	18%	(Dividendos en UVT menos 1.000 UVT) x 18%+78 UVT
1.500	En adelante	20%	(Dividendos en UVT menos 1.500 UVT) x 20%+168 UVT

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 49, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

Parágrafo. El impuesto sobre la renta de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reducirá en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.

**TÍTULO III
IMPUESTO A LA RENTA**

ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 9 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 9° Modifíquese el artículo 241 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Para las personas jurídicas:

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN UVT		Tarifa
Límite inferior	Límite superior	
Mayor o igual a 1.207.628	Menor a 2.190.581	(Patrimonio UVT menos 145.000 UVT)*4%
Mayor o igual a 2.190.581	Menor a 3.454.377	Patrimonio menos 2.190.581 UVT)*4,5% + 81.823 UVTs
Mayor o igual a 3.454.377	Menor a 17.665.066	(Patrimonio menos 3.454.377 UVT)*5% + 138.694 UVTs
Mayor o igual a 17.665.066	Menor a 42.126.548	Patrimonio menos 17.665.066 UVT)*5,5% + 849.229 UVTs
Mayor o igual a 42.126.548 en adelante		Patrimonio menos 280.843.660 UVT)*6% + 2.194.610 UVTs

ARTÍCULO 8. Modifíquese el artículo 7 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 7° Modifíquese el artículo 297-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 297-2. Causación. La obligación legal del impuesto al Patrimonio se causa el 1o de enero de cada año gravable.

PARÁGRAFO. Los momentos de causación aquí previstos también se aplicarán para los efectos contables incluida la conformación del balance separado, o individual, y del balance consolidado.

**TÍTULO II
IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS**

ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 8° Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la siguiente tarifa del impuesto sobre la renta:

ARTÍCULO 241. TARIFA PARA LAS PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y ASIGNACIONES Y DONACIONES MODALES. El impuesto sobre la renta de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	8.670	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT
>8.670	18.970	35%	(Base Gravable en UVT menos 8.670 UVT) x 35% + 2.296 UVT
>18.970	27.595	39%	(Base Gravable en UVT menos 18.970 UVT) x 39% + 5.901 UVT
>27.595	36.000	44%	(Base Gravable en UVT menos 27.595 UVT) x 44% + 9.265 UVT
>36.000	55.000	47%	(Base Gravable en UVT menos 36.000 UVT) x 47% + 12.963 UVT
>55.000	90.000	50%	(Base Gravable en UVT menos 55.000 UVT) x 50% + 21.893 UVT
>90.000	En adelante	55%	(Base Gravable en UVT menos 56.000 UVT) x 55% + 39.393 UVT

ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 10 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10° Modifíquese el inciso primero y la tabla de retención en la fuente del artículo 383 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 383. TARIFA. La retención en la fuente aplicable a los pagos gravables efectuados por las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones ilíquidas, originados en la relación laboral, o legal y reglamentaria, y los pagos recibidos por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla de retención en la fuente:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Retención en la fuente
Desde	Hasta		
>0	91	0%	0
>91	142	19%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 91 UVT)*19%
>142	342	28%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 142 UVT)*28% + 10 UVT
>342	723	33%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 342 UVT)*33% más 66 UVT
>723	1581	35%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 723 UVT)*35% más 191 UVT
>1581	2300	39%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 1581 UVT)*39% más 492 UVT
>2300	3000	44%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 2300 UVT)*44% más 772 UVT
>3000	4583	47%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 3000 UVT)*47% más 1080 UVT
>4583	7500	50%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 4583 UVT)*50% más 1824 UVT
>7500	En adelante	55%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 7500 UVT)*55% más 3283 UVT

ARTÍCULO 12. Modifíquese el artículo 11 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 11° Modifíquese el inciso primero y el párrafo 7o del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será definida por la siguiente tabla, bajo los criterios del Artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 957 del 2019 para las micro, pequeñas y medianas empresas, y para las que superen estos rangos se clasificarán como grandes:

Tamaño Empresarial	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Tarifa	15%	20%	25%	32%

PARÁGRAFO 7o. Las instituciones financieras deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes tres (3) periodos gravables.

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 57.000 UVT.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta, para los tres periodos gravables aplicables, a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este párrafo se destinará a la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.

**TÍTULO IV
IMPUESTO A LAS HERENCIAS**

ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 12 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es diez por ciento (10%).

La tarifa de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país, que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso, se definirá de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
DESDE	HASTA		
>112.337	280.884	10%	(Base gravable en UVT) x 10%
>280.884	2.808.436	20%	(Base gravable en UVT menos 280.884) x 20% + 28.084 UVT
>2.808.436	En adelante	33%	(Base gravable en UVT menos 2.808.436) x 25% + 533.594 UVT

**TÍTULO V
LÍMITES A LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS PERSONAS JURÍDICAS**

ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 13 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 13° Elimínesse el literal f del artículo 18-1 del Estatuto Tributario, que dice:

“f) Cuando se trate de valores de renta fija pública o privada, o derivados financieros con subyacente en valores de renta fija, la tarifa de retención en la fuente será del cinco por ciento (5%).”

ARTÍCULO 15. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 258-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 258-1. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS EN LA IMPORTACIÓN, FORMACIÓN, CONSTRUCCIÓN O ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FIJOS REALES PRODUCTIVOS. Los responsables del impuesto sobre las ventas -IVA podrán descontar del impuesto sobre la renta a cargo, correspondiente al año en el que se efectúe su pago, o en cualquiera de los periodos gravables siguientes, el quince por ciento (15%) del valor del IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos, incluyendo el asociado a los servicios necesarios para ponerlos en condiciones de utilización. En el caso de los activos fijos reales productivos formados o construidos, el impuesto sobre las ventas podrá descontarse en el año gravable en que dicho activo se active y comience a depreciarse o amortizarse, o en cualquiera de los periodos gravables siguientes.

Este descuento procederá también cuando los activos fijos reales productivos se hayan adquirido, construido o importado a través de contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción irrevocable de compra. En este caso, el descuento procede en cabeza del arrendatario.

El IVA de que trata esta disposición no podrá tomarse simultáneamente como costo o gasto en el impuesto sobre la renta ni será descontable del impuesto sobre las ventas (IVA).

ARTÍCULO 16. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el artículo 235-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235-5. LIMITACIONES A LAS RENTAS EXENTAS PARA PERSONAS JURÍDICAS. Las personas jurídicas sólo podrán tomar como rentas exentas un monto máximo de hasta el 30% del valor de su renta líquida.

ARTÍCULO 17. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 259. LÍMITE DE LOS DESCUENTOS. En ningún caso la sumatoria de los descuentos tributarios pueden exceder el 20% del valor del impuesto básico de renta.

PARÁGRAFO 1o. El límite establecido en el inciso segundo del presente artículo, no será aplicable a las inversiones de que trata el artículo quinto de la Ley 218 de 1995, ni a las rentas exentas.

ARTÍCULO 18. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el párrafo 1o al artículo 107 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1o. Las deducciones de ley que no tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta o que no sean necesarias o proporcionadas de acuerdo con cada actividad, estarán limitadas al 50 por ciento de la renta bruta.

**TÍTULO VI
LUCHA CONTRA LA GRAN EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL**

ARTÍCULO 19. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese al Estatuto Tributario el artículo siguiente:

ARTÍCULO En un término no superior a noventa días (90) a la aprobación de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá aprobar las normas necesarias para aumentar la lucha contra la gran evasión y elusión tributaria y el gran contrabando.

Parágrafo 1. Entre las nuevas normas de la DIAN contra la gran evasión y elusión tributaria deberá dársele especial énfasis a las relacionadas con dineros de colombianos invertidos o depositados en otros países, y en particular en los paraísos fiscales.

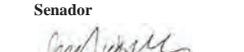
Parágrafo 2. Las nuevas normas de la DIAN contra el gran contrabando deberán hacer especial énfasis en el contrabando técnico y en sus relaciones con el lavado de dineros provenientes del narcotráfico y de la corrupción en la administración pública.

Parágrafo 3. El Ministerio de Hacienda ampliará el presupuesto de la DIAN en las sumas necesarias para el efectivo cumplimiento de estas nuevas medidas en contra de la gran evasión y elusión tributaria y del gran contrabando y el lavado de dineros del narcotráfico y la corrupción pública.

ARTÍCULO 20. Vigencia. Modifíquese el artículo 14° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

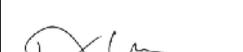
Artículo 20. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, específicamente el artículo 115 del Estatuto Tributario.

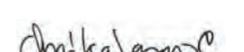
De las y los congresistas.


IVÁN MARULANDA
Senador

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador

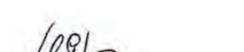

ROY BARRERAS
Senador

GUSTAVO BOLÍVAR
Senador


IVÁN CEPEDA
Senador


ANGÉLICA LOZANO
Senadora


JORGE LONDOÑO
Senador


WILSON ARIAS
Senador


ANTONIO SANGUINO
Senador


JUAN LUIS CASTRO
Senador


JOSÉ AULO POLO
Senador


IVÁN LEONIDAS NEME
Senador


JORGE GUEVARA
Senador


FELICIANO VALENCIA
Senador


AIDA AVELLA
Senadora


Victoria Sandino Simoes H.
VICTORIA SANDINO
Senadora


SANDRA ORTÍZ
Senadora


Pablo Catatumbo T.
PABLO CATATUMBO
Senador


JAIME DURÁN
Senador


ALBERTO CASTILLA
Senador

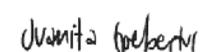

ALEXANDER LOPEZ
Senador


ISRAEL ZÚNIGA
Senador

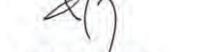

JULIÁN GALLO
Senador


JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador


FABIÁN DÍAZ
Representante


JUANITA GOEBERTUS
Representante

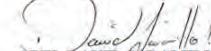

CESAR PACHÓN
Representante


JORGE GÓMEZ
Representante


LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante


JAIRO CALA
Representante


CARLOS CARREÑO
Representante

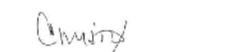

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante

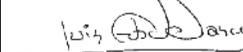

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante


Katherine Miranda P.
KATHERINE MIRANDA
Representante


CESAR ORTIZ ZORRO
Representante


MAURICIO TORO
Representante


ANDRÉS CRISTO
Senador


LUIS FERNANDO VELASCO
Senador


OMAR RESTREPO
Representante


GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador


TEMÍSTOCLES ORTEGA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley busca recaudar recursos a través de tributos focalizados sobre el grupo de personas jurídicas y naturales con la mayor concentración de ingresos, con el fin de financiar la inversión social, en particular, el programa de Renta Básica de Emergencia. El proyecto tiene cinco componentes principales: 1. Impuesto al patrimonio, 2. Impuesto a los dividendos, 3. Impuesto a la renta, 4. Impuesto a las herencias, 5. Beneficios tributarios, 6. Lucha contra la gran evasión y elusión tributaria.

I) Objeto del proyecto de ley

Con el fin de contribuir a la financiación de las medidas necesarias para atender la emergencia sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19, en particular la Renta Básica de Emergencia, y con fundamento en las facultades extraordinarias correspondientes al Estado de Emergencia Económica (art. 215 de la Constitución), el cual fue declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto legislativo 568 de 2020, por el cual se crea el Impuesto Solidario por el COVID-19. En este, se crea un impuesto mensual durante mayo, junio y julio de 2020 para los pensionados, así como para los funcionarios públicos y contratistas vinculados a todas las ramas del poder, tanto del nivel nacional como territorial, que devenguen salarios, honorarios o pensiones iguales o superiores a 10.000.000 de pesos mensuales. Los recursos recaudados con este impuesto serán usados para invertir en programas sociales enfocados en la población informal y de clase media vulnerable. Así mismo, este Decreto permite que los contratistas y funcionarios públicos con salarios u honorarios inferiores a 10.000.000 de pesos puedan contribuir voluntariamente durante dichos meses. La tarifa del impuesto solidario varía del 4% al 20%, dependiendo del nivel de ingresos.

Sin embargo, dicho decreto sólo establece este impuesto de manera temporal y, además, al incluir únicamente funcionarios públicos y pensionados, excluye a las empresas y personas de mayores ingresos del país. Así, el recaudo esperado por el Impuesto Solidario es ínfimo frente a los recursos que requiere el Gobierno para hacer frente a la crisis desatada por el COVID-19. Por ello, con el fin de aumentar el recaudo de manera progresiva para hacer frente a la pandemia y poder financiar una Renta Básica de Emergencia, el presente proyecto de ley busca: i) volver el impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo, aumentando la base gravable del impuesto y creando nuevas tarifas marginales, ii) crear un impuesto al patrimonio progresivo para las personas jurídicas de mayores patrimonios, iii) aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos para el año 2020, iv) transformar el impuesto de renta para personas jurídicas en un impuesto progresivo, con tarifas diferenciales en cuanto al tamaño empresarial, v) aumentar las tarifas marginales del impuesto de renta para las personas naturales de más altos ingresos, vi) volver el impuesto a las herencias más progresivo, aumentando y creando nuevas tarifas vii) restablecer la renta presuntiva, viii) aumentar la tarifa del impuesto a las utilidades de las inversiones de portafolio en renta fija por extranjeros, ix) limitar los beneficios tributarios, x) derogar los beneficios tributarios aprobados en la Ley 2010 del 2019 y xi) limitar las zonas francas únicamente a la elaboración de bienes y servicios destinados a la exportación.

La regresividad no solo es horizontal, sino también vertical y afecta a las personas jurídicas. Las tarifas de renta para las empresas no son diferenciales por niveles de ingresos de estas, sino que se establece un único nivel en proporción a sus ingresos. Esta realidad implica el pago que realiza cada empresa es igual en proporción a sus ingresos, y no contiene un criterio de progresividad para que sean las empresas más grandes y con mayores rentas las que aporten proporcionalmente más. Pero esta situación se agrava al incluir en el análisis las exenciones tributarias concedidas a las personas jurídicas.

Los académicos Jorge Enrique Espitia y Luis Jorge Garay (2019) demostraron con datos de declaraciones de renta presentadas a la DIAN en el año 2017 que, como se muestra en la siguiente gráfica, mientras las personas jurídicas del decil 1 con menores ingresos pagaron una tarifa efectiva respecto a los ingresos brutos menos costos promedio del 10%, las personas naturales del decil 10 pagaron 2,1% en promedio del mismo impuesto de renta. Y al evaluar al 0,1% de las empresas con mayores ingresos, su tarifa efectiva apenas fue de 3,68%.

Tabla 1. Tarifas efectivas del impuesto de renta a personas jurídicas por decil de ingresos.

Año gravable 2009				Año gravable 2017			
Millones de pesos corrientes				Millones de pesos corrientes			
Decil	Ingresos Brutos (IB)	Impuesto a cargo (IC)	Impuesto a cargo frente a Ingresos Brutos (IC/IB) (%)	Decil	Ingresos Brutos	Impuesto a cargo	Impuesto a cargo frente a Ingresos Brutos (IC/IB) (%)
1	0	7.982	34,026	1	80	89.989	100,433
2	99	782	2,548	2	146	2,446	2,112
3	41,333	7.778	18,836	3	61,623	27,801	44,976
4	217,347	13,191	6,116	4	813,310	59,649	7,321
5	561,405	23,791	4,239	5	2,679,990	111,862	4,174
6	1,183,794	37,736	3,229	6	5,921,454	218,318	3,687
7	2,364,085	62,325	2,636	7	11,908,563	401,314	3,369
8	4,937,779	107,801	2,185	8	24,982,900	762,529	3,053
9	12,482,434	277,781	2,224	9	58,798,088	1,683,628	2,863
10	280,722,208	4,718,494	1,681	10	1,683,956,433	33,963,466	2,017
Total	292,219,164	5,296,722	1,793	Total	1,757,659,896	37,286,395	2,119

Fuente: Declaraciones de renta y complementarias (F-110). Coordinación de Estadística Económica -SIGAD- DGO- DIAN.
Fuente: Declaraciones de renta y complementarias (F-110). Coordinación de Estadística Económica -SIGAD- DGO- DIAN.
Fecha de corte: Octubre 31 de 2018

Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por Dejusticia: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

La tarifa única del impuesto de renta a las personas jurídicas no es progresiva, e impide diferenciar entre el tamaño de las empresas. En países como Corea del Sur, Canadá, Australia, Reino Unido, entre otros, existe diferenciación para las personas jurídicas por volumen de ventas, ingresos o por sectores. Sin embargo, para el caso colombiano el porcentaje es igual, tanto para las microempresas, como para las grandes empresas.

La siguiente sección presenta los argumentos económicos y jurídicos que respaldan esta iniciativa, antes de proceder a exponer el texto propuesto en la última sección.

II. Justificación del proyecto

A) Diagnóstico: un estatuto tributario inequitativo, regresivo e ineficiente

Aunque la Constitución de Colombia, en su artículo 363, establece que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”, en la práctica, el Estatuto Tributario es inequitativo, regresivo e ineficiente.

1. El estatuto tributario es regresivo

La política fiscal del país se ha caracterizado desde hace décadas por ser altamente regresiva. Se entiende como regresividad en los impuestos cuando quien termina pagando más impuestos, en proporción a sus ingresos o riqueza, son las personas con menores ingresos y riqueza. Hay evidencia sobre la regresividad del sistema tributario colombiano al revisar tanto los impuestos indirectos, como directos.

Los impuestos indirectos en Colombia son el IVA (productos nacionales y extranjeros), el impuesto al consumo, impuesto al carbono y el impuesto a la gasolina y ACPM. Del total recaudado en el año 2019 (\$157,4 billones de pesos), los impuestos indirectos representan el 45% del total (\$70,7 billones de pesos). Estos impuestos son regresivos ya que, como proporción de sus ingresos, afectan más a los hogares de menores ingresos y se han privilegiado por el fácil recaudo y la dificultad de evasión. Que se hayan formulado mecanismos de redistribución, como la “Compensación del IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario” del Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, no exime a los impuestos indirectos de su carácter regresivo.

Frente a los impuestos directos, el impuesto de renta ha sido señalado por múltiples estudios como un impuesto regresivo por la cantidad de exenciones que aún perviven en el estatuto tributario, y de los cuáles se ven beneficiados, sobre todos, las personas y las empresas con mayores ingresos y riqueza. Las rentas y complementarios representaron en 2019 el 45,2% de los impuestos recaudados (\$71,1 billones de pesos), por lo cual estamos hablando de más del 90% de los impuestos recaudados a nivel nacional que tienen características regresivas.

Frente a los impuestos de renta, autores como Villabona y Quimbay (2017) demostraron para el periodo 2000- 2015 la existencia de una alta desigualdad horizontal en estos impuestos. Al revisar sectores económicos distintos, los impuestos efectivos de tributación fueron menores por cuenta de exenciones específicas diseñadas para beneficiar ciertos grupos de interés. Dicen los autores que “un hallazgo a destacar en este estudio es la baja tributación efectiva que tienen los sectores bancario y financiero, dado que durante el periodo 2000-2015, el sector bancario pagó tan solo una TE (tasa efectiva) promedio del 16,5% y el sector financiero pagó una TE promedio del 9,8%. Los beneficios tributarios de estos dos sectores sumaron \$125,5 billones de pesos colombianos, equivalentes a USD 43.859 millones”. Mientras tanto, sectores como el comercio pagaron, en promedio 22,2% y los de Tecnología de la Información y Comunicación cerca de 19,5%.

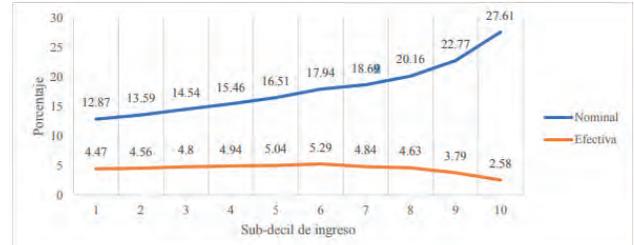
Tabla 2. Legislación comparada de impuestos de renta diferenciales

País	Tarifas	CRITERIOS
Corea del sur	10%, 20%, 22%, o 25%	Ingresos a nivel mundial
Canadá	10%, 28%, 38%	Impuestos federales y ubicación
Australia	27,5%, 27%, 26%, 25%	Reducido en el tiempo
Reino unido	8%, 10%, 19%, 30%	Por sector
Sudafrica	0%, 7%, 21%, 28%, 0%-3%	Por ingresos o volumen de ventas + impuesto alternativo
Indonesia	1%, 25%	Volumen de ventas más posible descuento de 50%
China	10%, 25%	Por ingresos
Malasia	18%, 24%	Por ingresos
Pakistán	Del 20% al 24% y del 25% al 29%	De acuerdo al tamaño de la empresa.

Fuente: Suárez, A., Martínez, M., Luna, L. (2018). La desigualdad de las empresas en Colombia. Propuesta presentada a la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Lo mismo ocurre con el impuesto de renta a personas naturales. Como lo muestra la siguiente gráfica, entre el 10% de los declarantes de renta más rico del país, si bien la tarifa nominal del impuesto de renta es progresiva, en la práctica, debido a la capacidad que tienen las personas de mayores ingresos de usar mayores beneficios tributarios, la tarifa efectiva es plana a lo largo de la distribución de ingresos y es incluso menor a las demás para el 0,2% de las personas más ricas del país.

Gráfica 1. Tarifa efectiva y tarifa nominal del impuesto de renta a personas naturales dentro del último decil de declarantes de renta



Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por Dejusticia, con información de: GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los

ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019, p. 112. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

Así, como resultado de lo anterior y como lo muestra la siguiente tabla, la concentración de los ingresos medido por el coeficiente de Gini entre las personas del decil 10 permanece casi intacto antes y después de impuestos.

Tabla 2. Concentración de ingresos en el decil 10 en personas naturales y Gini antes y después de impuestos para los años 2000 y 2016.

	2000		2016	
	Antes de impuestos	Después de impuestos	Antes de impuestos	Después de impuestos
Concentración del decil 10 de ingresos	59,0%	59,3%	40,4%	39,6%
Coefficiente de Gini	0,649	0,6491	0,482	0,479

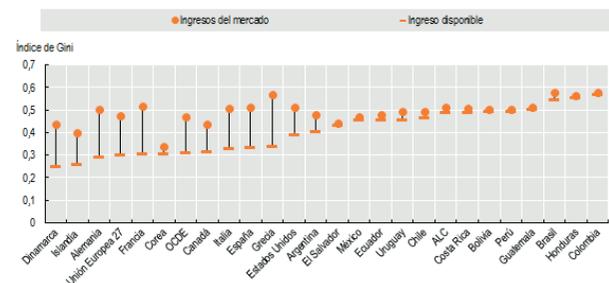
Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por Dejusticia, con información de GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019, p. 178. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

Otro impuesto que también contribuye a la regresividad del sistema tributario es el de los dividendos. Según, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria “la exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas y otros beneficios sobre los ingresos de capital benefician a quienes tienen más capacidad de tributar. El favorable tratamiento tributario de los dividendos es uno de los factores que explica la reducida capacidad redistributiva del impuesto de renta” (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria p.111). En efecto, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, usando datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos y Hogares, el 96% de los hogares que reciben dividendos pertenecen al 10% más rico de la población, el 78% de los que reciben dividendos pertenecen al 2% más rico y el 60% al 1% más rico.

Por todo lo anterior, como se observa en la siguiente gráfica, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, la desigualdad de ingresos en Colombia solo se reduce de manera muy marginal una vez se toman en consideración los impuestos y las transferencias por parte del Estado.

¹ <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>

Gráfica 2. Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE



Fuente: OCDE (2019)

2. El Estatuto Tributario es inequitativo e ineficiente

Tanto la OCDE (2015) como la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) han insistido en la importancia de limitar los diferentes tipos de beneficios tributarios de los que gozan las empresas pues estos no solo contribuyen a la inequidad del sistema, sino que además también son ineficientes. En efecto, además de favorecer especialmente a las grandes empresas, estos beneficios generan inequidades horizontales, pues empresas de características similares tributan tasas efectivas distintas dependiendo de la posibilidad que cada una de ellas tenga de recibir algún beneficio tributario. Este problema se vuelve aún mayor si se tiene en cuenta que, ante el gran número de beneficios vigentes (más de 250 según la DIAN), las empresas hacen lo posible por adaptar su contabilidad de tal manera que puedan reducir su tasa efectiva de tributación haciendo uso de algunos de estos beneficios.

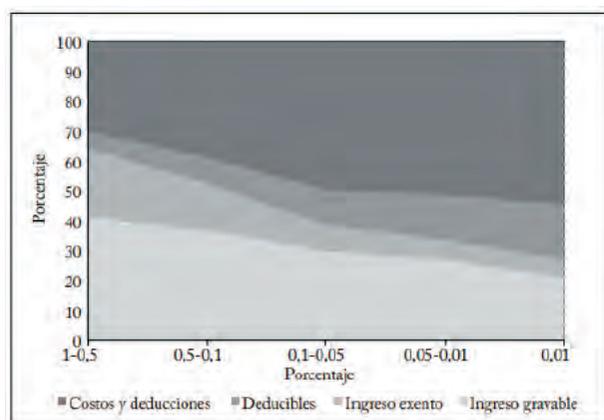
Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2019², el costo fiscal de los beneficios al impuesto de renta de las empresas en el 2018 fue de 4.8 billones de pesos. Por cuenta de ello, según un estudio de Jairo Villabona y Carlos Quimbay, investigadores de la Universidad Nacional, la tasa efectiva de tributación promedio de las personas jurídicas en el 2015 fue del 17,3%, la tasa efectiva del sector minero del 26%, la el sector financiero del 9,8%, y la del sector bancario del 16,5%.

Además de privar al Gobierno de recursos importantes y facilitar la elusión fiscal, en el caso colombiano, estos beneficios no parecen haber tenido ningún impacto positivo significativo sobre la economía del país. Según Meléndez y Galindo (2010), la deducción por inversión en activos fijos

² El Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2020, al no incluir el gasto tributario asociado al impuesto de renta, es incompleto.

entre 2004 y 2007 no permite explicar el aumento en las tasas de inversión observado durante ese periodo.

Gráfica 3. Ingreso gravable y no gravable de los grupos de ingreso más altos, 2010



Fuente: ALVAREDO, Facundo & LONDOÑO VÉLEZ, Juliana. Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993 – 2010. Paris: Revista de Economía Institucional, vol. 16, no. 31, julio-diciembre, 2014, p. 168

Los beneficios tributarios se dividen en cuatro categorías: deducciones y gastos, rentas exentas, descuentos tributarios y los llamados ingresos no constitutivos de renta. Alvaredo y Londoño (2014) muestran como los beneficios tributarios erosionan notablemente la base gravable del impuesto de renta. Tomando únicamente al decil más alto de ingresos en Colombia, la base gravable disminuye 30% al restar los descuentos tributarios y las deducciones, se reduce otro 5% como consecuencia de eliminar los ingresos no constitutivos de renta y finalmente, se sustrae otro 25% como resultado de las rentas exentas. Es decir, que los beneficios tributarios, pesan cerca del 60% de la base gravable inicial.

La DIAN con base en las declaraciones de renta de 2018 calculó el costo fiscal de los beneficios tributarios para las personas jurídicas declarantes en \$6,3 billones. De este costo, el 69,8% (\$4,4 billones) corresponde a rentas exentas; 16,2% (\$1 billón) a descuentos tributarios; y 14% (\$888 mil millones) a la deducción por inversión en activos fijos. Por su parte, los ingresos no constitutivos de renta para 2018 llegaron a un total de 37,1 billones de pesos.

Según Garay y Espitia (2019) explican que los beneficios tributarios son tratamientos discriminatorios que solo favorecen a las empresas más ricas. Berrio, Espitia y otros (2020) concluyen que no sólo

disminuyen el recaudo, sino que refuerzan la concentración de la riqueza y el poder empresarial en el porcentaje de personas jurídicas más ricas. Lo cual lo convierte en una medida inequitativa y regresiva, que requiere de una reforma inmediata para corregir los efectos adversos que viene acrecentando en materia de desigualdad y pobreza.

A esta estructura inequitativa del Estatuto Tributario se suma la debilidad de la DIAN como institución para perseguir la gran evasión y elusión tributaria. Esta incapacidad, por falta de políticas eficaces y bajos recursos impiden que la DIAN pueda ejercer la labor fiscalizadora que le corresponde, principalmente para combatir la gran evasión y elusión fiscal, el contrabando técnico y seguir de cerca los capitales de colombianos que cuentan con capitales en el extranjero, principalmente en paraísos fiscales.

B) Necesidad de una reforma tributaria frente a la crisis económica

La emergencia de salud pública y las medidas adoptadas de confinamiento y cuarentena por la pandemia de COVID-19 ha impactado gravemente las cuentas económicas del país y, de manera correspondiente, impactando sobre el recaudo de los impuestos de este año.

El Ministerio de Hacienda, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del año 2020 estima el crecimiento del país para el mismo año en -5,5%, donde los sectores más afectados serán el arte, entretenimiento y recreación (28,2%), construcción (-16,1%) y comercio (-11,2%). Pronostica que la inversión caerá 17,7% y el consumo de los hogares 5,7%, mientras que el gasto del Gobierno sería el único que crecería, estimando un 4,1% más.

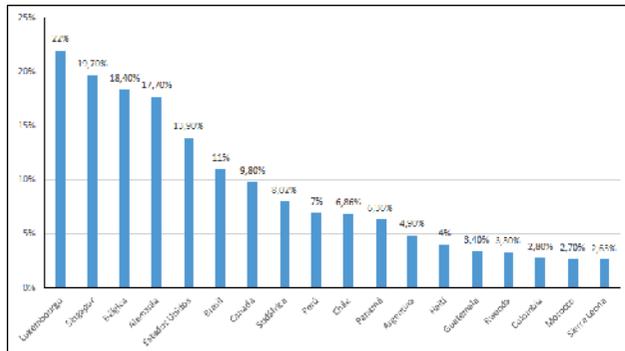
Por otro lado, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal sugirió suspender las brechas de la Regla Fiscal para los años 2020 y 2021, amparado en el Artículo 11 de la Ley 1473 del año 2011. El 19 de junio, el Comité Superior de Política Fiscal (CONFIS) aprobó esta medida, que le permite al Gobierno ampliar el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central en 6,00pp, llegando a ser hasta del 8,2% del PIB.

En el MFMP el Gobierno estima que el déficit del Gobierno General se ampliaría hasta el 9,2% del PIB en 2020, no solo por el déficit del Gobierno nacional central, sino que se contempla el déficit de regiones y menos superavit en seguridad social. Además, la deuda neta se incrementará en 15% del PIB, por el mayor déficit fiscal, el menor PIB nominal y la depreciación de la tasa de cambio, incrementando el valor de la deuda externa.

Las necesidades de mayor gasto público para atender las necesidades de materia de salud, subsidios a la nómina y apoyos económicos para las familias implica un aumento en el déficit fiscal. A julio de 2020, el Gobierno había asignado \$29,39 billones de pesos para atender la emergencia del COVID, de los cuáles se habían comprometido apenas 5.2 billones, el 17,6%.

El monto del gasto fiscal para atender la emergencia representa menos del 3% del PIB. Al revisar un comparativo a nivel internacional, realizado por Elgin, C., Basbug, G., Yalaman, A. (2020), se puede constatar que Colombia se encuentra muy por debajo de la inversión fiscal para atender la crisis como porcentaje del PIB. De 168 países analizados, con un promedio de 4,9% del PIB invertido en la crisis, Colombia se ubica en el puesto 85, con apenas el 2,8% del PIB invertido. La siguiente gráfica presenta algunas de las inversiones realizadas por los países, como porcentaje de su Producto Bruto.

Gráfica 3. Gasto fiscal como porcentaje del PIB para atender la emergencia



Fuente: Elgin, C., Basbug, G., Yalam, A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. Covid Economics.

La recuperación económica del país requiere un gasto público mayor, que permita mantener el consumo de los hogares y reactivar la demanda a través de programas como la Renta Básica de Emergencia. Sin embargo, toda medida para ampliar el gasto público implica contar con mayores recursos que hagan sostenible ese gasto a lo largo de los próximos años. Por lo tanto, son necesarios cambios en la política tributaria, que aumenten el recaudo y reduzcan la desigualdad en ingresos y riqueza del país.

C) Justificación jurídica

El artículo 215 de la Constitución autoriza al Congreso de la República para adicionar, modificar o derogar los decretos que se hayan expedido en virtud de la Emergencia Económica, siempre que las modificaciones o adiciones que se hagan desde el legislativo guarden clara relación con las medidas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia. Por lo tanto, en este caso se encuentra facultado el Congreso para modificar las disposiciones contenidas en el decreto 568 de 2020, expedido con fundamento en el artículo 215 superior, así como para adicionar nuevas medidas que tienen como objetivo crear nuevas fuentes de financiamiento para hacer frente a las consecuencias económicas nefastas de la pandemia por el COVID-19 y, en particular, financiar una Renta Básica de Emergencia destinada a los hogares de más bajos ingresos del país.

Por su parte, el artículo 338 Constitucional faculta al Congreso durante tiempo de paz para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Así mismo, ordena que la ley fije, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Finalmente, el artículo 363 de la Constitución establece que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.” Sobre el particular, la Corte Constitucional ha definido el principio de equidad como “una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual.”³

Con base en lo anterior, frente a las medidas contenidas en el presente proyecto de ley, es de resaltar que se trata de medidas que: i) cumplen a cabalidad con los principios de progresividad, eficiencia y equidad del sistema tributario, y ii) están estrechamente ligadas con las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para hacer frente a la pandemia, pues no tienen otro objetivo que contribuir al financiamiento de la respuesta estatal a la crisis económica que enfrenta Colombia y que enfrentará por varios meses. En ese sentido, estas medidas cumplen a cabalidad con los artículos 215, 338 y 363 de la Constitución Política.

III) Explicación del texto propuesto

Por las razones expuestas anteriormente, el presente proyecto de ley busca modificar el Decreto 568 del 2020 con el fin de: i) volver el impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo, aumentando la base gravable del impuesto y creando nuevas tarifas marginales, ii) crear un impuesto al patrimonio progresivo para las personas jurídicas de mayores patrimonios, iii) aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos para el año 2020, iv) transformar el impuesto de renta para personas jurídicas en un impuesto progresivo, con tarifas diferenciales en cuanto al tamaño empresarial, v) aumentar las tarifas marginales del impuesto de renta para las personas naturales de más altos ingresos, vi) volver el impuesto a las herencias más progresivo, aumentando y creando nuevas tarifas vii) restablecer la renta presuntiva, viii) aumentar la tarifa del impuesto a las utilidades de las inversiones de portafolio en renta fija por extranjeros, ix) limitar los beneficios tributarios y x) derogar los beneficios tributarios aprobados en la Ley 2010 del 2019

Los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 modifican el impuesto al patrimonio a personas naturales y jurídicas existentes, con el fin de volverlo más progresivo. Así, el artículo 5 reduce el umbral a partir del cual se cobra de cinco mil millones de pesos a tres mil millones de pesos mientras para las personas jurídicas se establece un impuesto al patrimonio para personas jurídicas con patrimonios superiores a 43.000 millones de pesos, que representan menos de 400 empresas que serían sujetos pasivos del impuesto. El artículo 7 define que la tarifa será progresiva, desde el 1% hasta el 4%, mientras el impuesto para las personas jurídicas será desde el 4% hasta el 6%.

El artículo 9 modifica las tarifas del impuesto a los dividendos con el fin de incorporar una nueva tarifa marginal del 12% por encima de 600 UVTs (que representan dividendos superiores de 21,7 millones de pesos), y tarifas de 18% y 20% para dividendos más altos. Esto con el fin de revertir la modificación hecha en la pasada reforma tributaria (Ley de Crecimiento Económico) y así mejorar la

³ Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 2011

progresividad del impuesto a los dividendos. En efecto, tanto en Colombia como en el resto del mundo, los ingresos de las personas de mayores ingresos derivan en gran parte de rentas de capital.

El artículo 10 agrega nuevos rangos al impuesto de renta para las personas naturales, incrementando para las rentas por encima de 56 millones de pesos mensuales un porcentaje de 44%, 47%, 50% y 55%, con el fin de incrementar el recaudo sobre las rentas más altas de las personas naturales. El artículo 11 ajusta las tarifas de la retención en la fuente con respecto a las modificaciones realizadas al impuesto de renta para las personas naturales.

El artículo 12 reforma la tarifa del impuesto de renta a las personas jurídicas. Se establece un impuesto fijo del 32% para las grandes empresas, mientras se reduce para las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto tiene como fin definir criterios de progresividad en el impuesto, así como aliviar la carga tributaria para cientos de miles de empresas con grandes necesidades en la emergencia por el COVID, pero que no representan un porcentaje significativo en el recaudo total de impuestos de renta.

El artículo 13 establece progresividad sobre el impuesto a las herencias, con tarifas marginales entre el 10% y el 33% para herencias superiores a 5.000 millones de pesos y 100.000 millones de pesos, respectivamente.

El artículo 14 elimina el literal f del artículo 18-1, incrementando el impuesto a las utilidades de las inversiones en portafolio de renta fija, de 5% como está actualmente, al 14%.

Los artículos 15, 16, 17 y 18 eliminan parcialmente o totalmente los beneficios tributarios otorgados en la reforma tributaria de la Ley 2010 de 2019 y otros. El artículo 16 reduce el descuento del IVA en la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos, del 100% de descuento, al 15%. El artículo 17 limita los montos máximos de renta exenta para personas jurídicas al 30%, para personas jurídicas con ingresos superiores a \$712.000 millones de pesos. El artículo 18 limita los descuentos tributarios hasta el 20% del valor del impuesto básico de renta.

El artículo 19 adiciona un nuevo artículo en el Estatuto Tributario, para que en un término no superior a 90 días, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) apruebe las normas necesarias para aumentar la lucha contra la gran evasión y elusión tributaria y el gran contrabando, que incluye seguimiento a dinero invertido y depositado por colombianos en otros países, con prioridad en los paraísos fiscales, en contra del contrabando técnico. Para tales efectos, el Ministerio de Hacienda aumentará el presupuesto de la DIAN para que pueda llevar a cabo estas medidas.

Así, con las disposiciones anteriores, se espera recaudar entre 13 y 20 billones de pesos adicionales en el año 2021 que serán destinados a financiar programas sociales como la Renta Básica de Emergencia, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Tabla 3. Recaudo estimado de las medidas contempladas en el proyecto de ley.

PROPUESTA	RECAUDO ESTIMADO
Impuesto al Patrimonio personas naturales y jurídicas	5 a 8 billones de pesos
Impuesto de renta (incremento a ingresos más altos)	3 a 3,5 billones de pesos
Impuesto a los dividendos	1 a 2 billones de pesos
Tarifa de renta personas jurídicas diferencial por tamaño	-2 a -0,5 billones de pesos
Sobretasa a entidades financieras	0,6 billones de pesos
Derogar beneficios tributarios del 2019 (Descuento de IVA, ICA y GMF)	5 a 6 billones de pesos
Límites a las exenciones y descuentos	1 billón de pesos
Impuesto a las herencias	0,5 billones de pesos
Aumento impuesto a utilidades de inversión extranjera en portafolio	0,5 billones de pesos
TOTAL	14,6 a 21,6 billones

Fuente: Cálculos propios

Finalmente, es importante terminar recalcando que todos los impuestos aquí contemplados recaerán únicamente sobre las personas y las empresas de más altos ingresos del país. En efecto, según la Encuesta de Presupuestos de Hogares del 2018 del DANE, el 60% de los colombianos tienen ingresos inferiores a un salario mínimo y las personas con ingresos mayores a 4,5 millones de pesos al mes solo hacen parte del 10% más rico del país y concentran el 40% del ingreso total del país.

Conflicto de interés

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, reformado por la Ley 2003 de 2019, en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se resalta que esta iniciativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente en la prevista en el literal a: "cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargas de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores", toda vez que se trata de una reforma tributaria que busca garantizar que el sistema tributario colombiano sea eficiente, equitativo y progresivo, por lo que las normas contenidas son de carácter general."

Referencias:

Alvaredo, Facundo y Londoño Vélez, Juliana (2010). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993 – 2010. Paris: Revista de Economía Institucional, vol. 16, no. 31, julio-diciembre, 2014, p. 168

Berrío M., Espitia J., Ferrari C., González J., Hernández I., Tassara C., Varela D., Villabona J. y Zafra G., El plan nacional de desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Reflexiones y propuestas, Revista de Economía Institucional, vol. 22, n.º 43, segundo semestre/2020, pp. 195-222

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), Informe Final, Bogotá D.C.

Daude, C., S. Perret and B. Brys (2015), "Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green", OECD Economics Department Working Papers, No. 1234, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jst0c95605g-en>

Dejusticia, "Acción pública de inconstitucionalidad contra la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, y las normas que lo modifican", Bogotá, 2020.

Galindo, Arturo y Meléndez, Marcela (2010), "Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia", 2010, Ibero-American Development Bank (IDB), Working Paper Series.

GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019

Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, "La Ley de Financiamiento que se cayó y la que se viene", Noviembre 23 del 2018. Disponible en: <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que- viene>

OECD (2015), "OECD Economic Surveys: Colombia 2015", OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

OECD (2019), "OECD Economic Surveys: Colombia 2019", OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>

Ministerio de Hacienda, "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019" (2019), Gobierno Nacional de Colombia.

Ministerio de Hacienda, "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020" (2020), Gobierno Nacional de Colombia.

Suárez, A., Martínez, M., Luna, L. (2018). "La desigualdad de las empresas en Colombia. Propuesta presentada a la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas".

Quimbaya Carlos José y Jairo Orlando Villabona, "Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015". Innovar, Volumen 27, Número 66, p. 91-108, 2017. ISSN electrónico 2248-6968. ISSN impreso 0121-505.

De las y los congresistas.

IVÁN MARULANDA Senador

JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador

IVÁN CEPEDA Senador

JORGE LONDOÑO Senador

ANTONIO SANGUINO Senador

JOSÉ AULO POLO Senador

JORGUE GUEVARA Senador

AIDA AVELLA Senadora

ROY BARRERAS Senador

GUSTAVO BOLÍVAR Senador

ANGÉLICA LOZANO Senadora

WILSON ARIAS Senador

JUAN LUIS CASTRO Senador

IVÁN LEONIDAS NAME Senador

FELICIANO VALENCIA Senador

VICTORIA SANDINO Senadora

SANDRA ORTÍZ Senadora

JAIIME DURÁN Senador

ALEXANDER LOPEZ Senador

JULIÁN GALLO Senador

FABIÁN DÍAZ Representante

CESAR PACHÓN Representante

LEÓN FREDY MUÑOZ Representante

CARLOS CARREÑO Representante

PABLO CATATUMBO Senador

ALBERTO CASTILLA Senador

ISRAEL ZUÑIGA Senador

JOSÉ RITTER LOPEZ Senador

JUANITA GOEBERTUS Representante

JORGE GÓMEZ Representante

JAIRO CALA Representante

ABEL DAVID BARAMILLO Representante

ANGELA MARÍA ROBLEDO Representante

KATHERINE MIRANDA Representante

MAURICIO TORO Representante

LUIS FERNANDO VELASCO Senador

GUILLERMO GARCÍA REALPE Senador

CESAR ORTIZ ZORRO Representante

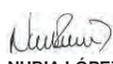
ANDRÉS CRISTO Senador

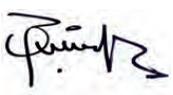
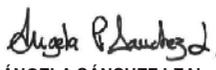
OMAR RESTREPO Representante

TEMISTOCLES ORTEGA Senador

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2020 CÁMARA

“Ley de Desconexión Laboral” o “por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008”.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No _____ DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>“Ley de Desconexión Laboral” o “Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Objeto. Esta ley tiene por objeto crear, regular y promover la desconexión laboral de los trabajadores en las relaciones laborales cualquiera sea su modalidad, así como en las relaciones legales y/o reglamentarias, con el fin de garantizar que el empleador no transgreda los límites que deben existir entre la jornada laboral y los tiempos de descanso, licencias, permisos y/o vacaciones, ni aquellos de la intimidad personal y familiar del trabajador o servidor público.</p> <p>Artículo 2º. Principios orientadores. El derecho a la desconexión laboral estará orientado por principios constitucionales en los términos correspondientes al derecho al trabajo, los convenios internacionales ratificados con organización Internacional del Trabajo OIT y toda la normativa relacionada para las finalidades de esta ley.</p> <p>Artículo 3º. Definición: Desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. Es el derecho del que gozan todos los trabajadores y servidores públicos, de disfrutar efectiva y plenamente del tiempo de descanso, licencias, permisos, vacaciones y de su vida personal y familiar.</p>	<p>Artículo 4º. Garantía del derecho a la desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. Los trabajadores y servidores públicos gozarán del derecho a la desconexión laboral una vez finalizados los tiempos de la jornada ordinaria. El ejercicio del mismo responderá a la naturaleza del cargo y al objeto de la relación laboral, legal y/o reglamentaria.</p> <p>Así mismo, el empleador deberá garantizar que el trabajador o servidor público pueda disfrutar efectivamente de este derecho, respetando los tiempos y espacios contemplados en el artículo 3º de esta ley.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando el trabajador o servidor público decida voluntariamente renunciar a este derecho, para cumplir una orden de su empleador, este tendrá que reconocer el trabajo suplementario que se realice fuera de la jornada ordinaria de trabajo, de la máxima legal o convenida, de conformidad con las normas establecidas en la materia, según sea el caso.</p> <p>Parágrafo 2º. Será ineficaz cualquier cláusula o acuerdo que vaya en contra del objeto de esta ley o desmejore las garantías que aquí se establecen.</p> <p>Parágrafo 3º. La inobservancia del derecho a la desconexión laboral constituye una conducta de acoso laboral, en los términos del literal J del artículo 7 de la Ley 1010 de 2006.</p> <p>Artículo 5º. Política de desconexión laboral. Toda empresa privada o entidad pública tendrá la obligación de contar con una política de desconexión laboral en consenso con los trabajadores, la cual definirá por lo menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La forma cómo se garantizará y ejercerá tal derecho; b. Las garantías para su cumplimiento; c. Un protocolo de desconexión digital, que contenga los parámetros que deben seguirse frente al uso de las tecnologías de la información y la
<p>comunicación (TIC) dentro de la relación laboral, legal y/o reglamentaria y propenda por su buen uso, a fin de separar el tiempo que el trabajador o servidor público permanece en el trabajo, incluido el teletrabajo, de espacios tales como el descanso, las vacaciones y el tiempo personal y familiar.</p> <p>d. El procedimiento interno disciplinario a seguir en caso de violación de este derecho, acorde con la Ley 1010 de 2006.</p> <p>Parágrafo 1º. El Ministerio del Trabajo le hará seguimiento a las políticas adoptadas por las empresas privadas o entidades públicas a las que hace referencia este artículo y presentará anualmente al Congreso de la República un balance de las mismas.</p> <p>Parágrafo 2º. Para las demás relaciones que no sean de carácter laboral, legal y/o reglamentaria, la empresa o entidad pública deberá también generar espacios para promover acciones tendientes a la desconexión y adoptar políticas para garantizar un tiempo razonable de descanso.</p> <p>Artículo 6º. Excepciones. No estarán sujetos a lo dispuesto en esta ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Los trabajadores y servidores públicos que desempeñen funciones o cargos de dirección, confianza y manejo; b. Aquellos que por la naturaleza de la actividad o función que desempeñan deban tener una disponibilidad permanente; c. Situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, en los que se requiera cumplir deberes extra de colaboración con la empresa o institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles o de urgencia en la operación de la empresa o la institución, siempre que se justifique la inexistencia de otra alternativa viable. <p>Parágrafo. En todo caso, el empleador reconocerá el trabajo suplementario que se realice fuera de la jornada ordinaria de trabajo, de la máxima legal o convenida, de conformidad con las normas establecidas en la materia, según sea el caso.</p>	<p>Artículo 7º. Elimínese el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008.</p> <p>Artículo 8º. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara por Boyacá Partido Liberal </div> <div style="text-align: center;">  ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara por Meta Partido Liberal </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Liberal </div> <div style="text-align: center;">  HARRY GONZÁLEZ GARCÍA Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  SILVIO CARRASQUILLA Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center;">  NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara </div> </div>

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%;">  <p>CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>ÁNGEL MARÍA GAITÁN Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>HERNÁN ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN Representante a la Cámara Partido L. baral</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>EMETERIO MONTES DE CASTRO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar</p> </div> <div style="width: 50%;">  <p>ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara Partido Cambio Radical</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. ANTECEDENTES:</p> <p>Esta iniciativa corresponde al Proyecto de Ley No. 360 de 2020 Cámara radicado el 26 de mayo de 2020. Debido a la contingencia y dificultades generadas por el COVID-19 en el trámite de los proyectos de ley, este proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, sin habersele podido dar discusión a la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima de la corporación (Ponencia publicada en Gaceta 317 de 2020).</p> <p>Valga la pena mencionar que esta iniciativa contiene no solo el articulado propuesto en la ponencia mencionada, sino todas las proposiciones que fueron radicadas en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO.</p> <p>Este proyecto de ley tiene por objeto crear, regular y promover la desconexión de los servidores públicos, trabajadores y teletrabajadores en las relaciones laborales, con el fin de garantizar que, por ejemplo, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones no transgreda los límites que deben existir entre la jornada laboral y sus espacios de descanso.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN.</p> <p>1.1. Razones de conveniencia</p> <p>1.1.1. Jornadas Laborales en aumento en tiempos del COVID-19</p> <p>Para nadie es un secreto que la pandemia ocasionada por el Coronavirus cambió el mundo como hasta la fecha se venía concibiendo, pues se dio una aceleración profunda de la transformación digital, a la cual el ámbito laboral no ha sido ajena. Es así, como la gran mayoría de empresas del sector privado y entidades del sector público tuvieron que adaptarse rápidamente para responder a las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para hacer frente al coronavirus, y en ese sentido el teletrabajo adquirió una gran importancia.</p>
<p>Sin desconocer las bondades que esta modalidad de trabajo aportó a la economía y al empleo de miles de colombianos, permitiendo que muchos sectores puedan seguir operando, que la economía no presente un estancamiento aún mayor y que la tasa desempleo no se incremente más, no se pueden dejar pasar los problemas que esta forma de trabajo ha traído para los trabajadores. Concretamente se han conocido y denunciado casos de sobrecarga laboral y desbordamiento exponencial de las jornadas y horarios laborales.</p> <p>Docentes de la Universidad de Antioquia¹, mediante un artículo publicado en la página de la institución llamado: "Teletrabajo, prioridad más allá de la pandemia", concluyeron que:</p> <p><u>"Ante la pandemia, muchos empleados se vieron avocados a asumir el teletrabajo como una medida de contingencia. La coyuntura llevó a que intempestivamente el teletrabajo irrumpiera en el entorno familiar de millones de personas, convirtiendo en áreas de trabajo sus espacios personales, obligando a sobrellevar simultáneamente labores domésticas y roles laborales y exponiéndolos a horarios de trabajo desbordados.</u></p> <p>De acuerdo con la Academia Internacional de Transformación del Trabajo, <u>una de las equivocaciones en estas transiciones es trasladar sin gradualidad dinámicas de la presencialidad a la virtualidad, desconociendo que son entornos diferentes. Las reuniones sincrónicas en exceso y la operación desenfundada y simultánea de canales de comunicación —chats, correos electrónicos y llamadas telefónicas—, están abrumando el día a día de las personas.</u></p> <p><u>Es necesario, entonces, que se establezcan horarios claramente diferenciables entre las rutinas domésticas y las familiares; se considere la asincronía para reducir las reuniones innecesarias en tiempo real y se seleccionen herramientas tecnológicas pertinentes al tipo de comunicación o tarea que se requiera"</u>² (Subrayado fuera de texto).</p>	<p>Una nota de periodística presentada por Noticias Caracol en emisión de noticiero del medio día del 27 de abril de 2020³, dejó ver un caso concreto sobre la problemática. Trabajadores del sector público y privado alegaron:</p> <p>"He sentido mayor carga laboral realizando teletrabajo porque, al no tener una planeación adecuada, se cancelan las reuniones sobre el tiempo o duran más de lo que deberían durar y eso hace que uno tenga que trabajar más horas de las que trabajaba antes cuando estaba en la oficina (...)</p> <p>He recibido llamadas fuera del horario laboral para tratar temas que aparentemente eran urgentes. Adicionalmente, cuando he estado fuera del horario laboral, me han pedido cumplir con tareas para entregar fuera de ese tiempo laboral"</p> <p>Esta misma situación ha sido denunciada en varios países, como de España⁴, Panamá⁵, Paraguay y Argentina. En este último, una empleada denunció:</p> <p>"La carga del teléfono antes me duraba un día entero, ahora a la siesta ya no tiene batería", detalló Laura, oficial de empresa en un banco, para graficar la situación.</p> <p>El horario laboral ya no es de lunes a viernes de 8 a 5, yo estoy todo el día con el teléfono y con el correo, los jefes te escriben a toda hora y te obligan a estar conectada⁶.</p> <p>Aunque para el momento en que se redacta esta exposición de motivos, en Colombia no se han consolidado cifras sobre los efectos de la pandemia en la fatiga laboral de los trabajadores, recientemente en Argentina la Universidad Siglo 21 reveló el último Índice de Bienestar Emocional y Estrés en los Trabajadores</p> <p>³ Ver: "No se respetan horarios": denuncian que algunas empresas abusan del teletrabajo durante la pandemia". Caracol TV. 26 de abril de 2020. En: https://noticias.caracoltv.com/economia/no-se-respetan-horarios-denuncian-que-algunas-empresas-abusan-del-teletrabajo-durante-la-pandemia-nd227274</p> <p>⁴ Ver: "Primeros abusos laborales: trabajar aunque haya un ERTE, despidos y excesos 'on line'". Diario de Tarragona. 16 de abril de 2020. En: https://www.diaridetarragona.com/tarragona/Primeros-abusos-laborales-trabajar-aunque-haya-un-ERTE-despidos-y-excesos-on-line-20200416-0088.html</p> <p>⁵ Ver: Estrés y más horas laborales, efectos del teletrabajo. La Estrella. 21 de abril de 2020. En: https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/salud/200421/200422-estres-mas-horas-laborales-efectos-teletrabajo</p> <p>⁶ Ver: El teletrabajo ha generado más estrés y también ha obligado a ampliar el horario laboral. Los Andes. 19 de abril de 2020. En: https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=el-teletrabajo-ha-generado-mas-estres-y-tambien-ha-obligado-a-ampliar-el-horario-laboral</p>

¹ David Hernández García es doctor en Psicología del Trabajo, de la Universidad de Barcelona. La profesora Herlaynne Segura Jiménez es magister en Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya.

² SEGURA Herlaynne y David Hernández. Teletrabajo, prioridad más allá de la pandemia. Universidad de Antioquia. Universidad de Antioquia, 7 de abril de 2020.

Argentinos, el cual contiene datos muy ilustrativos frente a la dimensión del problema.

En primer lugar, el estudio revela entre 2019 y 2020 registró un aumento del 5% del agotamiento por burnout (síndrome de estrés laboral crónico). También, se incrementó la tendencia a la depresión y ansiedad. Entre las problemáticas se destacan las relacionadas con la familia-trabajo, pertenencia, interés y desconexión⁷.

En segundo lugar, el estudio reveló que las personas más afectadas son mujeres en el rango etario comprendido entre 41 y 51 años. En contraparte, los menos perjudicados fueron quienes pudieron continuar con su actividad laboral en un horario flexible.

En tercer lugar, en Argentina, el principal factor psicosocial que genera estrés crónico es el conflicto familia-trabajo, es decir, la fricción que se genera entre el trabajo y la vida familiar. Es mayor el estrés causado por la dificultad para cumplir con las demandas familiares como consecuencia de las demandas laborales.

El estudio concluye que, para evitar burnout, es esencial la desconexión (la capacidad para poder distanciarse psicológicamente una vez finalizada la actividad laboral).

Por si fuera poco, las mujeres son las más afectadas por el síndrome de burnout. Según la profesora Juana Patlan, prevalece un mayor agotamiento emocional en mujeres, en comparación con los hombres, como consecuencia de los múltiples roles que cubren las mujeres al atender la demandas laborales y del hogar⁸.

Este proyecto de ley busca garantizar que exista un límite entre el tiempo de trabajo que invierte un trabajador y su tiempo de descanso, que se ha desdibujado a raíz de la disponibilidad permanente que ha surgido por la hiperconexión tecnológica. Con esto, no solamente se garantiza la salud mental y física de los trabajadores, sino su eficiencia en el trabajo pues, como se explicará más adelante, los tiempos de descanso son indispensables para garantizar el buen desempeño de un trabajador.

1.1.2. Los cambios en el mundo laboral generados por los dispositivos digitales. El desafío que nos impone la nueva era.

⁷ Universidad Siglo 21. "Burnout y coronavirus: los efectos de la pandemia". 15 de mayo de 2020. En: <https://identidad.21.edu.ar/burnout-y-coronavirus-los-efectos-de-la-pandemia/>

⁸ Juana Patlan, profesora de la Universidad Autónoma de México, Revista Estudios Gerenciales, 2013.

Desde el punto de vista de la jornada de trabajo, el uso de las nuevas tecnologías plantea diferentes problemas ya sea la jornada laboral a distancia o presencial. Cuando la jornada laboral es presencial el trabajador puede sentirse obligado, directa o indirectamente, a continuar en contacto con la empresa a través de los distintos dispositivos tecnológicos que existen, de manera que ese tiempo de disponibilidad, durante el cual sigue vinculado a la empresa, puede plantear la duda de si no debería ser considerado como tiempo de trabajo, si bien, generalmente, no se considera como tal y, por tanto, es tiempo no retribuido y sin compensación alguna. Cuando la jornada laboral es a distancia es difícil establecer una diferencia clara entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso.

Asimismo, el uso de las nuevas tecnologías ha hecho aparecer nuevos riesgos y nuevas enfermedades profesionales derivadas precisamente de esta sobreexposición tecnológica en el entorno laboral. Las nuevas tecnologías están provocando que se desdibuje, y en ocasiones casi desaparezca, la línea divisoria entre la vida personal y laboral del trabajador, de manera que "la eliminación de la rígida frontera entre tiempo de trabajo y descanso puede terminar generando una situación en la que el trabajo lo invada todo y el trabajador ya no disponga de un tiempo de descanso genuino y propio"¹⁰.

Esa ausencia en la separación entre el tiempo de disposición entre el ámbito laboral y los espacios de descanso, familiares y personales, ha desencadenado una serie de consecuencias negativas en los trabajadores, que sin duda va en aumento. Incluso organismos internacionales y gobiernos han estudiado el tema, el cual representa un desafío en el mundo actual, en el que la tecnología se ha convertido en un instrumento indispensable especialmente en el entorno laboral. Como lo explica Pierre-Henry Cialti:

¹⁰ AGUILERA IZQUIERDO, y Rosario Cristóbal Roncero. Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica. Oficina de la OIT para España. 23 de marzo de 2017.

En los últimos años, el desarrollo tecnológico ha traído múltiples beneficios, entre otros, en el entorno empresarial. Sin embargo, este desarrollo ha generado que, en las relaciones laborales, se haya producido un quebrantamiento en la línea que divide el horario laboral de los espacios de descanso, vacaciones, personales y familiares de los trabajadores.

Este fenómeno lo describe la Organización Internacional del Trabajo, así:

"Las tecnologías de la información y la comunicación, que también aumentan las posibilidades de trabajar a distancia, permiten conciliar mejor las responsabilidades profesionales y familiares estableciendo un equilibrio más satisfactorio entre la vida laboral y la vida personal, lo cual podría beneficiar principalmente a las mujeres. Ello, también en este caso, genera tanto preocupación como esperanzas; la desaparición de las fronteras espaciales y temporales entre las esferas laboral y privada suscita inquietudes en diferentes ámbitos, y evoca formas de organización del trabajo del período preindustrial. Los procesos de cambio que permiten que el individuo pase más tiempo en su casa que en el trabajo, pero que también pase más tiempo trabajando en casa, podrían ser un arma de doble filo para algunos"⁹.

A su vez, las profesoras Aguilera y Cristóbal advierten:

"Las nuevas tecnologías de la información y comunicación están transformando la forma de desarrollar la prestación laboral. Esta transformación digital se está caracterizando principalmente por la integración de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de trabajo, así como en la aparición de nuevas fórmulas de teletrabajo que permiten estar conectados en todo momento sin necesidad de acudir físicamente al centro de trabajo.

⁹ OIT. Informe el Informe "La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo". 104ª Reunión. Ginebra: 2015.

"(...) a pesar de este marco que parece ofrecer soluciones adecuadas, la generalización de las TIC no deja de plantear dificultades. Es cierto que su uso remite a la actuación de la parte empresarial, a la ejemplaridad de la jerarquía, y así se plasma en la ley y la jurisprudencia. Sin embargo, cuestiona igualmente los comportamientos de los propios trabajadores, tanto en las relaciones verticales como en las relaciones horizontales. El uso de las TIC tiene una dimensión individual que se refiere a la capacidad de organización de cada trabajador, hacia él mismo, hacia sus compañeros de trabajo, sus clientes o sus proveedores. Por otra parte, tiene una dimensión colectiva, que conduce a contemplar la organización colectiva de la empresa y sus modalidades de trabajo, además del único comportamiento patronal. Como lo subraya Jean- Emmanuel Ray, "la desconexión es ante todo una cuestión de formación, de organización, individual y sobre todo colectiva. Pero también de saber vivir y de reglas de conductas"¹¹.

La OIT también afirma:

"En términos más generales, esta evolución [tecnológica] plantea, a toda la sociedad, retos de política más amplios. De hecho, ya está poniendo a prueba la capacidad de los sistemas fiscales y de protección social — que durante mucho tiempo se diseñaron y sustentaron en base a una relación de trabajo normal (y a una familia nuclear) — para adaptarse a las nuevas realidades. Si no se hacen los ajustes se corre el peligro de que varias esferas clave de la política pública que se encuentran justo en la periferia del mercado laboral podrían verse muy afectadas por los acontecimientos del mundo del trabajo"¹² (subrayado por fuera del texto).

1.1.3. Panorama actual frente a la disponibilidad y la desconexión

¹¹ Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181

¹² OIT. Informe el Informe "La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo". 104ª Reunión. Ginebra: 2015.

<p>La situación mencionada anteriormente, carece de desarrollo en las relaciones laborales en el país. En la práctica, no existe claridad sobre el alcance de la disponibilidad de los trabajadores, lo cual está generando que se presenten confusiones.</p> <p>Según algunos liberalistas¹³, el concepto de "disponibilidad" tiene un alcance en el ámbito laboral. Si "(...) el trabajador se encuentra en su domicilio (o donde quiera) y durante ese tiempo puede atender sus necesidades personales, familiares, formativas, profesionales y demás, que escapen al ámbito laboral, como puede ser dormir, alimentarse, atender clases en los estudios en los que se encuentre cursando, o cualquier otro"¹⁴, en este caso, "simplemente debe estar atento al eventual llamado del empleador, no puede entenderse como parte de la jornada y, por tanto, no debe ser remunerado (en caso de ser llamado, desde luego que el tiempo destinado a cumplir funciones, sí deberá ser remunerado)"¹⁵.</p> <p>La situación anterior debe diferenciarse de aquella en la que:</p> <p>"(...) aun cuando no haya trabajo efectivo y se encuentre bajo disponibilidad del empleador, excepcionalmente podría haber lugar a remunerar ese tiempo como trabajo efectivo, si por disposición del empleador el trabajador debe realizar labores parcialmente, es decir, no puede realizar actividad diferente que estar disponible e, inclusive, sin lugar a retirarse del lugar de trabajo. En dicho escenario razonablemente deberá ser remunerado en aplicación del artículo 140 del CST, salvo que se tratará de un trabajador de dirección, confianza o manejo. Pero la simple disponibilidad como acto de estar atento al llamado o no del empleador, fuera del lugar de trabajo, no debe ser remunerado".</p> <p>En España, actualmente se entiende que</p> <hr/> <p>¹³ MARTÍNEZ Méndez, Santiago. La simple disponibilidad no hace parte de la jornada laboral. En: <i>Ámbito Jurídico</i>. 12 de febrero de 2018.</p> <p>¹⁴ <i>Ibid.</i></p> <p>¹⁵ <i>Ibid.</i></p>	<p>"La disponibilidad horaria, es el período de tiempo fuera del horario habitual de trabajo, en que el personal, mediante acuerdo o convenio colectivo, ha de estar permanentemente localizable. Tanto el tiempo de repuesta a la llamada como la contabilización en días en función de la necesidad del servicio ha de definirse por escrito".</p> <p>Como se puede observar, el concepto de disponibilidad puede tener muchos matices, y estos pueden variar ostensiblemente en razón tanto de la naturaleza como del objeto de trabajo. Por ende, se hace necesario establecer un marco normativo que permita que, desde el inicio de una relación laboral, tanto empleadores como trabajadores tengan claridad sobre la disponibilidad horaria de los trabajadores. Esto permitiría la separación efectiva entre los espacios de descanso y los laborales, que se ha visto alterada en los últimos tiempos con el desarrollo de las TIC, y traería múltiples beneficios, tanto a los empleadores como a los trabajadores, como se explicará a continuación.</p> <p>1.1.3.1. Los beneficios del descanso en la productividad de los trabajadores</p> <p>Desde diferentes escenarios se han venido estudiando los beneficios del descanso en los trabajadores. Según un artículo de <i>Harvard Business Review</i>, el impacto de la falta de descanso puede ser muy perjudicial para la productividad de los trabajadores. En concreto, se afirma:</p> <p>"Una considerable evidencia muestra que el exceso de trabajo no es solo neutral, sino que nos perjudica a nosotros y a las empresas para las que trabajamos. Numerosos estudios realizados por Marianna Virtanen del Instituto Finlandés de Salud Ocupacional y sus colegas (así como otros estudios) han encontrado que el exceso de trabajo y el estrés resultante (...) son terribles para el resultado final de una empresa, que se muestran como ausentismo, rotación y aumento de los costos de los seguros de salud (...)</p> <p>Incluso si una persona disfruta de su trabajo y trabaja muchas horas voluntariamente, es más probable que cometa errores cuando está cansada, y la mayoría de nosotros nos cansamos más fácilmente de lo que creemos. Solo el 1-3% de la población puede dormir entre cinco y seis horas por noche sin sufrir algún descenso en el rendimiento. Además, por cada 100 personas</p>
<p>que piensan que son miembros de esta élite sin sueño, solo cinco lo son en realidad. La investigación sobre los efectos que destruyen el rendimiento del insomnio solo debería hacer que todos vean la locura de los que están a punto de morir.</p> <p>Si trabajas demasiado, también pierdes de vista el panorama general. La investigación ha sugerido que a medida que nos quemamos, tenemos una mayor tendencia a perdersnos en las malezas. En resumen, la historia del exceso de trabajo es, literalmente, una historia de rendimientos decrecientes: entre más trabajos en exceso, progresivamente trabajarás de manera más estúpida en las tareas que cada vez tienen menos sentido"¹⁶.</p> <p>En el mismo sentido, Laura V. Explica:</p> <p>"(...) ayudar a los miembros del equipo a descubrir cómo establecer límites también tiene un lado positivo para los gerentes. Melanie Nelson, ex gerente de varias firmas de biotecnología que dirige el blog <i>Beyond Managing</i>, lo expresa de esta manera: "Los límites saludables ayudan a disminuir la rotación del equipo y las personas sobrecargadas cometen más errores". Haber sobrepasado a los miembros del equipo "introduce riesgos adicionales en mis proyectos," Y los proyectos a menudo son lo suficientemente arriesgados por sí mismos. Igualmente importante, las estrategias que los gerentes pueden usar para ayudar a las personas a establecer límites en una cultura 24/7 tienen beneficios adicionales, que incluyen una mejor comunicación y un equipo más cohesionado y comprometido"¹⁷.</p> <p>En Colombia a los empresarios les está saliendo costoso el cansancio de los trabajadores. Según el Instituto Colombiano de Psicología Positiva,</p> <hr/> <p>¹⁶ GREEN Carmichael, Sarah. The Research Is Clear: Long Hours Backfire for People and for Companies. En: <i>Harvard Business Review</i>. 19 de agosto de 2015.</p> <p>¹⁷ VANDERKAM, Laura. Why and how managers should help workers set boundaries. En: <i>Fortune</i>, 8 de abril de 2015.</p>	<p>"En Colombia, las pérdidas anuales por absentismo y estrés laboral ascienden a \$63.895.955.200, si bien es cierto los valores por incapacidad en nuestro país, no son asumidos completamente por la empresa porque son compartidos con las EPS o ARL, dependiendo su origen, el impacto de productividad si es recibido al 100% por esta, incrementando gastos en aspectos como: entrenamientos de empleados que realizan los reemplazos, salarios adicionales, clientes insatisfechos por falta de atención oportuna, sobrecarga de trabajo para compañeros, que puede desencadenar nuevas incapacidades. Teniendo como referente estudios realizados en Europa, específicamente en España, se puede observar que la proporción en pérdidas económicas indirectas es de \$2 a \$1, frente al valor generado por absentismo laboral, es decir que estaríamos hablando de pérdidas aproximadas en productividad anual de \$127.791.910.400 (...)"¹⁸.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que las pérdidas directas e indirectas por absentismo le están costando al país cerca de 200 mil millones de pesos anuales.</p> <p>La OIT también ha advertido sobre los costos del burnout. En 2016, Valentina Forastieri, especialista de salud en el trabajo de la OIT, afirmó:</p> <p>"(...) en Europa se estima que el costo de la depresión relacionada con el trabajo es de 617.000 millones de euros anuales, que incluyen el costo del absentismo y el presentismo para los empleadores (272.000 millones de euros), la pérdida de productividad (242.000 millones de euros), los costos para la sanidad pública (63.000 millones de euros) y los costos de indemnizaciones por discapacidad de la seguridad social (39.000 millones de euros)".</p> <hr/> <p>¹⁸ Instituto Europeo de Psicología Positiva – Delegación Colombia. Bogotá, 19 de mayo de 2016. Consultado en https://cursospsicologiapositiva.com/estres-laboral-colombia/ [5/feb/2019]</p>

<p>En consecuencia, el cansancio de los trabajadores es una causa que reduce ostensiblemente la productividad, y que puede llegar a generar importantes pérdidas para las empresas.</p> <p>1.1.3.2. Los problemas de salud generados por la falta de desconexión en el ámbito laboral</p> <p>Desde la década de los ochenta, algunos expertos comenzaron a estudiar un riesgo que acarrea el uso excesivo e inadecuado de la tecnología en el ámbito laboral: el tecnoestrés. En primer lugar, en 1984 el psiquiatra estadounidense Craig Brod publicó un libro en el que advirtió sobre los riesgos de la exposición indiscriminada a la tecnología de forma inadecuada¹⁹. En su obra, Brod acuñó el término "tecnoestrés", el cual definió como "(...) una enfermedad de adaptación causada por la falta de habilidad para tratar con las nuevas tecnologías del ordenador de manera saludable"²⁰. Según el autor, la sintomatología del tecnoestrés incluye fatiga, insomnio, cefaleas, depresión, ansiedad e irritabilidad.</p> <p>Años más tarde, en 1997, los psicólogos estadounidenses Larry D. Rosen y Michelle M. Weil publicaron el libro "Technostress: Coping with technology. Work, home, play"²¹. En este, hablan del tecnoestrés como "(...) cualquier impacto negativo en las actitudes, los pensamientos, los comportamientos o la fisiología causado directa o indirectamente por la tecnología"²².</p> <hr/> <p>¹⁹ BROD, Craig. Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution. Addison-Wesley Publishing Company. 1984</p> <p>²⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E. y Nogareda, C. El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. Nota Técnica de Prevención (NTP), 730, 21ª Serie. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo. España: 2007.</p> <p>²¹ WEIL, Michelle y Larry Rosen. Technostress: coping with Technology @ work, @ home and @play. John Wiley & Sons Inc: 1997</p> <p>²² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E. y Nogareda, C. El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. Nota Técnica de Prevención (NTP), 730, 21ª Serie. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo. España: 2007.</p>	<p>En el mundo diferentes expertos han estudiado el impacto de las TIC en el entorno laboral. El estudio más trascendental al respecto lo efectuó, a solicitud del ministerio de trabajo de Francia, Bruno Mettling (que se conoce comúnmente como "Informe Mettling"), cuyo título es "Transformación digital y vida en el trabajo"²³. Como lo advierte Cialti, este estudio</p> <p>"(...) subraya que las TIC afectan al conjunto de las profesiones, manuales o intelectuales, conducen a nuevas competencias, a la creación de nuevos puestos de trabajo o, por el contrario, a la desaparición de otros, a las transformaciones de las relaciones y de la organización del trabajo, aumentando cada vez más la autonomía de los trabajadores con el riesgo de aislamiento que conlleva y transformando las modalidades del ejercicio del poder de dirección y de control que se realiza cada vez más a distancia y en redes"²⁴.</p> <p>Entre otras cosas, el informe:</p> <p>"(...) a la vez que reconoce los riesgos de intensificación del trabajo y de degradación de la salud de los trabajadores, el informe propone convertir las TIC en una herramienta de mejora de la calidad de vida en el trabajo. Por eso, insiste en la necesaria regulación de su uso y en la importancia de encontrar técnicas de medición de la carga de trabajo, admitiendo que ya no se puede asimilar al horario de trabajo o a la presencia en el lugar de trabajo. Propone fomentar los intercambios entre empleadores y trabajadores y los mecanismos de evaluación periódica de la carga de trabajo que ha de medirse a nivel empresarial y no individual, sin perjuicio de tomar en consideración las situaciones y percepciones individuales".</p> <hr/> <p>²³ Transformation numérique et vie au travail, rapport remis au Ministre du travail Myriam El Khomri, septembre 2015, 69 p. Disponible en http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapportspublics/154000646.pdf. Citado por: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181</p> <p>²⁴ Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181</p>
<p>Juan Raso, experto uruguayo en relaciones laborales y negociación colectiva, sostiene:</p> <p>"Más allá de los trastornos que ello trae a la vida familiar y social, es evidente que el individuo ingresa en un ritmo de trabajo que inevitablemente produce patologías por todos conocidas. Las enfermedades y accidentes físicos de la fábrica fordista (modelo productivo de Henry Ford) ceden el paso, en la sociedad postindustrial, a nuevas enfermedades, expresión del deterioro psicológico que provoca esa conexión continua del trabajador con su empleador (estrés, angustia, depresiones, problemas cardiovasculares, síndrome de burnout o síntomas de exposición prolongada al estrés). En la civilización de la información lo inmaterial sustituye a lo material y, de este modo, también aumentan las 'enfermedades inmateriales', que tienen muchas veces consecuencias más nefastas que las tradicionales, que eran más fáciles de diagnosticar y curar"²⁵.</p> <p>1.1.4. Las cifras del estrés laboral en Colombia</p> <p>Las cifras del estrés laboral en Colombia son alarmantes. En efecto, según la primera Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo, que se realizó en 2007, arrojó entre sus resultados una alta incidencia en los factores de riesgo psicosocial. El 26% de los encuestados refirió que en su trabajo "no existen pausas de trabajo autorizadas"; el 25 % que se "impide parar cuando se quiere"; el 25% afirmó que tenía "mucho trabajo con poco tiempo para realizarlo", y el 6% advirtió la existencia de "acoso por parte de superiores"²⁶.</p> <hr/> <p>²⁵ Javier Rojas. Alcances laborales del derecho a la desconexión. En: Revista Actualidad Laboral N°:200, MAR.-ABR./2017. Págs. 8-13.</p> <p>²⁶ Ministerio de Trabajo de Colombia. Primera Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2007. Págs. 93 y 94.</p>	<p>Estas cifras se tornaron más preocupantes en la segunda Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo, efectuada en 2013. Según esta, hubo un incremento del 43% en los eventos de ansiedad y depresión. además, se advirtió:</p> <p>"De las afecciones mentales, la depresión fue la patología que contó con una mayor proporción de reconocimiento por las ARL (promedio de 56% entre el 2009 y 2012). Siguen los casos de ansiedad que representaron el 9% en el 2009, con un aumento promedio del 21,5% entre 2011 y 2012"²⁷.</p> <p>A pesar de estos resultados, en nuestro país no se han realizado aproximaciones acertadas para hacer frente a las nuevas dinámicas laborales que ha traído la tecnología. Las psicólogas Javerianas Andrade y Gómez, realizaron en 2008 un estudio en el que analizaron las investigaciones que se habían realizado hasta entonces sobre salud laboral y encontraron que:</p> <p>"(...) podría pensarse que las investigaciones en torno a la salud laboral en el país van a un paso más lento que en otras naciones; esto puede afirmarse al encontrar –por ejemplo- que sólo hasta después del año 2000 se realizaron investigaciones acerca del tema Síndrome de Burnout, el cual está siendo investigado desde los años 70 en Estados Unidos (...) puede pensarse que aún no se reconoce a profundidad la trascendencia que tiene la temática, pese a que las organizaciones y las personas experimentan en el día a día el costo de no trabajar sobre salud laboral y realizar intervenciones meramente desde el pragmatismo sin reflexiones al respecto"²⁸.</p> <p>Por lo demás, según el Conpes 3992 Sobre Salud Mental, de abril de 2020, entre el 20 % y el 30% de los trabajadores notificaron exposición a riesgos asociados de manera directa con estrés laboral debido a la poca claridad en la definición de</p> <hr/> <p>²⁷ Ministerio de Trabajo de Colombia. Segunda Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2013.</p> <p>²⁸ ANDRADE Jaramillo, Verónica e Ingrid Carolina Gómez. Salud Laboral. Pontificia Universidad Javeriana - Cali (Colombia). En: Pensamiento Psicológico, Vol. 4 # 10, 2008. Págs. 9-25.</p>

<p>responsabilidades, inexistencia de pausas de trabajo autorizadas, impedimento para detenerse cuando se quiere, mucho trabajo con poco tiempo para realizarlo, y constantes cambios en lo que se espera del trabajador.</p> <p>El Conpes 3992 de 2020 de salud mental también señala que en Colombia las largas jornadas laborales, generan desequilibrios de tiempo en: familia y pares, actividades de esparcimiento, y actividades físicas. Además, de las personas asalariadas el 27,5 % trabaja más de 48 horas a la semana.</p> <p>Lo anterior evidencia la necesidad de adoptar una normatividad que proponga una solución estructural y se adecúe al entorno tecnológico a futuro pues, de no hacerlo, los trabajadores serán quienes sufran las consecuencias de salud.</p> <p>1.1.5. Las políticas de desconexión digital en el ámbito laboral adoptadas por las mismas empresas</p> <p>A su vez, grandes empresas han ido viendo necesario crear políticas en su interior enfocadas a promover la desconexión de los trabajadores de los elementos que los mantienen conectados al trabajo en los espacios de trabajo, bien sea a través de acuerdos con los trabajadores, o por la vía de políticas unilaterales. Ejemplos de ello son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2014, Thalès firmó el acuerdo con sus trabajadores en el que pactó que estos gozaban de un derecho a desconectarse cuando estuviera cerrado el establecimiento. La empresa dejó a cargo del "manager" velar por el cumplimiento del acuerdo, con el compromiso de no enviar correos durante el descanso. A su vez, estableció la formación de los trabajadores sobre el uso adecuado de las TIC. El 27 de septiembre de 2016, Orange pactó también un acuerdo de desconexión. La compañía partió de que <i>"el respeto de la vida privada y el derecho a la desconexión son considerados fundamentales para proteger a los trabajadores de potenciales prácticas intrusivas de sus superiores y/o de</i> 	<p><i>sus compañeros y/o de ellos mismos"</i>²⁹. La efectividad del cumplimiento del derecho, en el caso de Orange, está a cargo de la dirección. Además, en este caso se especifica que no existe la obligación de contestar a correos electrónicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> El 31 de mayo de 2012 Areva firmó un pacto con los trabajadores. Según este, "cada trabajador, independientemente de su nivel jerárquico, velará por desconectarse de la red y no enviar correos fuera de los horarios habituales de trabajo. Así, el trabajador dispone de un derecho a la desconexión"³⁰. El acuerdo contempla como excepciones las circunstancias específicas de urgencia e importancia de los temas tratados. Esta empresa contempla que los superiores jerárquicos deben asegurarse de no mandar correos por fuera del horario laboral. Además, contempla un seguimiento a los correos electrónicos. El 15 de marzo de 2016, Michelin firmó un acuerdo que en el punto número 4º hace referencia específicamente al equilibrio entre la vida profesional y la vida personal³¹. En este caso, la compañía busca "detectar situaciones de riesgos, operando un control remoto de las conexiones fuera del tiempo de trabajo"³². El 26 de agosto de 2016, Natixis creó, por su parte, una política unilateral sobre uso razonable y adecuado de las TIC³³. Para el efecto, creó un anexo al acuerdo colectivo ya existente, en el que <i>"(...) invita a los trabajadores a</i> <p><small>²⁹ Accord Orange de 27 de septembre de 2016 sur l'accompagnement de la transformation numérique (Point 3.2- Assurer le respect de l'équilibre vie privée/vie professionnelle en garantissant un droit à la déconnexion). Traducción tomada de: Pierre-Henri Gialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181.</small></p> <p><small>³⁰ Accord sur le développement de la qualité de vie au travail au sein du groupe Aréva en France, firmado el 31 de mayo de 2012. Traducción tomada de: Pierre-Henri Gialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181</small></p> <p><small>³¹ Acuerdo de 15 de marzo de 2016 sobre el control de la carga de trabajo de los directivos autónomos en "forfait-jours".</small></p> <p><small>³² Pierre-Henri Gialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181</small></p> <p><small>³³ Accord sur la Qualité de vie au travail (26 de agosto de 2016).</small></p>
<p><i>desconectarse especialmente el fin de semana y durante las vacaciones, y se compromete a llevar a cabo acciones de formación y de promoción"</i>³⁴.</p> <ul style="list-style-type: none"> En el mismo sentido, La Société Générale creó una política en la que se comprometió a <i>"(...) elaborar y difundir una guía de buen uso de los correos electrónicos, así como de organizar acciones de sensibilización al respecto"</i>³⁵. <p>Al respecto, cabe poner de presente las políticas laborales de desconexión no son, por ningún motivo, una negación del uso y las necesidades tecnológicas. Por el contrario, están orientadas a hacer uso de ellas de la mejor manera. Cuando se firmó el acuerdo con Orange, Stéphane Richard, Presidente y CEO, afirmó:</p> <p>"Lo digital es una gran oportunidad para transformar nuestra relación con nuestros clientes. También es una oportunidad para simplificar nuestros métodos de trabajo y fortalecer la cooperación entre los empleados dentro del Grupo. Es nuestra responsabilidad como empleador y un jugador importante en la tecnología digital en Francia apoyar a los empleados en esta transformación, al tiempo que les garantizamos las garantías relacionadas con el uso adecuado de la tecnología digital, como el derecho a la desconexión o el uso correcto de sus datos personales"³⁶.</p> <p>Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para 2017 informó que en Colombia se estima que uno de cada cinco empleados padece estrés y fatiga, siendo estos los factores más perjudiciales para la salud de los trabajadores y detonantes para los altos índices de rotación de personal en las organizaciones. El</p> <p><small>³⁴ Pierre-Henri Gialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181</small></p> <p><small>³⁵ Ibid.</small></p> <p><small>³⁶ Orange. Premier accord sur l'accompagnement de la transformation numérique chez Orange. 2016, París. En: https://www.orange.com/fr/Press-Room/communiqués/communiqués-2016/Premier-accord-sur-l-accompagnement-de-la-transformation-numérique-chez-Orange</small></p>	<p>mismo informe, reveló que la tercera parte de la fuerza laboral revisa correos después de salir de sus trabajos y 10% los revisa en vacaciones.</p> <p>1.1.6. La regulación de la desconexión digital en el mundo</p> <p>Lo anteriormente estudiado llevó a que en varios países se haya empezado a legislar pensando en brindar soluciones al desafío de que el uso de la tecnología en el entorno laboral se realice en un entorno responsable y a favor del trabajador. En esta exposición de motivos, se considera importante mencionar cuatro ejemplos de especial relevancia: Francia, España, Chile y el estado de Nueva York, en los Estados Unidos.</p> <p>En primer lugar, como consecuencia de los hallazgos del ya mencionado Informe Mettling, Francia fue el pionero en regular la desconexión laboral. Lo hizo con la expedición de la Ley 2016-1088, de 8 de agosto, conocida como <i>Loi Travail</i> o <i>Loi El Khomri</i>. En concreto, esta ley estableció la obligación de empresas de más de 50 trabajadores de llegar a un acuerdo con sus trabajadores. En caso de no llegar a acuerdos válidos, la empresa unilateralmente debe redactar un documento con las reglas que considere oportunas.</p> <p>En segundo lugar, muy recientemente en España se aprobó la Ley orgánica de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, de 5 de diciembre de 2018. La Ley reconoce en el artículo 88, el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. En concreto, la ley ordena que se potencialice la conciliación entre la vida laboral y personal, atendiendo a la naturaleza y objeto de la relación laboral y el empleador y los trabajadores deberán pactar las condiciones para ello³⁷.</p> <p><small>³⁷ El artículo completo establece: "Artículo 88. Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. 1. Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar."</small></p>

<p>En tercer lugar, en Chile se tramita un proyecto de Ley que tiene por objeto regular la desconexión. El proyecto, que pretende modificar un artículo del Código de Trabajo y otro del Estatuto Administrativo, se orienta a que tanto trabajadores del sector privado como funcionarios públicos, puedan desconectarse fuera del horario laboral.</p> <p>Por último, en Nueva York cursa un proyecto normativo, que busca que se declare ilegal que cualquier empleador busque a un trabajador fuera del horario laboral, salvo en caso de emergencia. El proyecto también pretende que los empleadores elaboren una política escrita frente al uso de los trabajadores de los dispositivos electrónicos para enviar o recibir cualquier comunicación digital relacionada con el trabajo, por fuera del horario laboral³⁸.</p> <p>Tal y como se puede observar, la regulación de desconexión laboral es una necesidad en los diferentes ordenamientos jurídicos.</p> <p>1.1.7. Breve explicación sobre la eliminación del numeral 1 del artículo 6º de la Ley 1221 de 2008</p> <hr/> <p>2. Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar y se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores.</p> <p>3. El empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborará una política interna dirigida a trabajadores, incluidos los que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas".</p> <p>³⁸ Véase: New York Council. Private employees disconnecting from electronic communications during non-work hours. https://legistar.council.nyc.gov/LegislationDetail.aspx?ID=3458217&GUID=8930D471-5788-4AF4-8960-54620B2535F7&Options=ID%7CText%7C&Search=disconnect</p>	<p>El artículo 6º de este proyecto de ley busca eliminar el numeral 1º del artículo 6º de la Ley 1221 de 2008, que es la ley que regula el teletrabajo en Colombia. Dicho artículo dispone:</p> <p>"Artículo 6º. Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores.</p> <p>1. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante la anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO. Cuando el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y el teletrabajador a petición del empleador se mantiene en la jornada laboral más de lo previsto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, o le asigna más trabajo del normal, el pago de horas extras, dominicales y festivos se le dará el mismo tratamiento de cualquier otro empleado".</p> <p>Como se puede observar, existe una contradicción entre el numeral 1º y el parágrafo de este artículo, que debe ser resuelta pues, tal y como está, se presta para una interpretación que puede atentar contra los derechos laborales de sus trabajadores. La aplicación exégeta del numeral 1º llevaría a pensar que los teletrabajadores deben tener una disponibilidad absoluta frente a sus empleadores. Así las cosas, teniendo en cuenta que un elemento esencial del teletrabajo es que su herramienta esencial es el uso de las TICs, existe el riesgo de que los trabajadores arriesguen su salud, a raíz de la falta de desconexión tecnológica. Por este motivo, en el proyecto se pretende eliminar el numeral 1º del artículo 6º de la Ley 1221 de 2008.</p>
<p>Esto, con mayor razón, si se tiene en cuenta que el parágrafo del mencionado artículo es contundente en señalar que la jornada laboral que debe aplicar para los teletrabajadores, es la regulada en el Código Sustantivo de Trabajo. En tal sentido, existe una contradicción dentro de la misma norma, que debe ser resuelta.</p> <p>La Corte Constitucional, en Sentencia C- 351 de 2013 (MP. Jorge Pretelt) estudió la exequibilidad del numeral 1º del artículo 6º de la Ley 1221 de 2008. Aunque en dicha oportunidad no declaró la inexecutable de la norma, por ineptitud sustantiva de la demanda, fue contundente al advertir que la lectura del artículo 6º de la Ley 1221 de 2008 no puede desconocer que el parágrafo de este artículo señala que al teletrabajador le son aplicables las reglas de jornada laboral estipuladas en el artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo.</p> <p>Por otro lado es necesario recordar que el ocho de noviembre de 2019 en el Documentos CONPES No. 3975 de Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, se propone en el plan de acción, como una de sus líneas de acción, una reforma a la Ley 1221 de 2008 de teletrabajo, que fortalezca esta modalidad, con el propósito de garantizar que la normatividad laboral permita la vinculación de trabajadores a entornos laborales digitales protegiendo los derechos de las personas y que defina las condiciones para vinculación de trabajadores en teletrabajo y trabajo virtual, favoreciendo las oportunidades de generación de ingresos en estos entornos.</p> <p>El Ministerio de Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberían proponer un texto normativo al respecto. El mismo CONPES fijó como fecha para iniciar con esta acción enero de 2020 y finalizar en diciembre de 2020.</p> <p>1.2. Razones jurídicas</p> <p>El principal fundamento jurídico de este proyecto de ley es el artículo 53 de la Constitución Política, que es la base normativa del derecho al descanso en Colombia. Esta norma establece:</p>	<p>"El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:</p> <p>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, <u>proporcional a la cantidad y calidad de trabajo</u>; estabilidad en el empleo; <u>irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales</u>; 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; <u>garantía a la seguridad social</u>, la capacitación, el adiestramiento y <u>el descanso necesario</u>; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (...)</p> <p>La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores" (subrayado por fuera del texto).</p> <p>Cabe recordar que, desde el Tratado de Versalles, se contempló como parte esencial de los derechos del trabajador, la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de la duración de la máxima jornada y de la semana laborada. Específicamente, la Parte XIII del Tratado, que se refiere al trabajo, comienza con la siguiente afirmación:</p> <p>"Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la miseria, la justicia y las privaciones, lo que engendra tal descontento que la paz y la armonía universal se ponen en peligro y considerando que es urgente mejorar esas condiciones: por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo (...) la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales (...)"</p>

<p>Como se puede observar, el descanso marca la pauta de la protección del derecho al trabajo, el cual está en riesgo si no se realizan los ajustes normativos frente al uso de la tecnología.</p> <p>En cuanto al descanso, la Corte Constitucional ha afirmado que:</p> <p>“Toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes. No obstante, por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los períodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional, previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella.</p> <p><u>La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable</u>³⁹ (subrayado por fuera del texto).</p> <p>Pero fue la Corte Suprema de Justicia la que, en la sentencia SL5584-2017. M.P. Jorge Luis Quiroz Alemán, estudió ampliamente el derecho de los trabajadores a</p> <p>³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara</p>	<p>desconectarse del trabajo por fuera de la jornada laboral, al establecer que no era su obligación estar disponibles. La conclusión a la que llegó la Corte fue contundente:</p> <p>“(…) a juicio de la Corte, <u>el simple sometimiento del asalariado de estas a disponibilidad y atento al momento en que el empleador requiera de algún servicio, le da derecho a devengar una jornada suplementaria, así no sea llamado efectivamente a desarrollar alguna tarea</u>, ello se afirma por cuanto no podía desarrollar actividad alguna de tipo personal o familiar, pues debía estar presto al llamado de su empleador y de atender algún inconveniente relacionado con los servicios prestados por la demandada” (subrayado por fuera del texto).</p> <p>En consecuencia, el proyecto de ley que se presenta es consecuente, no solamente con la Constitución (Artículo 53 sobre los principios mínimos fundamentales en el trabajo como, lo es la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y el descanso necesario), sino con la jurisprudencia tanto de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, como de la Corte Constitucional. Así mismo se busca, dar por la vía legal un impulso al uso adecuado de las TIC en el entorno laboral, garantizando que exista una línea que separe el tiempo que el trabajador permanece en el trabajo incluido el teletrabajo, de sus espacios de descanso, vacaciones y tiempo personal y familiar.</p> <p>Finalmente, decir que, en el marco del Debate de Control Político adelantado en la Comisión Sexta de la Cámara, el día 18 de mayo del año en curso, el ministro del trabajo manifestó:</p> <p>“(…) Para el gobierno nacional es muy importante este debate y sobre todo más que llamar la atención al gobierno nacional, es mirar lo que está pasando en el país. <u>Yo creo que esta comisión está dando uno de los puntos más altos para revisar nuestras políticas públicas, revisar lo que está ocurriendo y lo más importante buscar soluciones</u> (…).</p> <p><u>Yo invito a esta comisión</u> (….) a que hay que hacer una reflexión sobre la 1221, con lo que está ocurriendo en el país y lo que va a ocurrir hacia el</p>
<p><u>futuro. Esto significa, una revisión total de parte del Congreso de la República y plantear una solución al país frente a estas situaciones que estamos viviendo hoy (…)</u>”.</p> <p>Al respecto, si bien es cierto que con la reciente expedición de la circular 0041 del 2 de junio de 2020 y del Decreto 770 del 3 de junio del mismo año, se reconoce parte de la problemática que hoy enfrentan miles de colombianos con respecto al quebrantamiento de los límites entre los horarios laborales y los horarios de descanso y familiares, lo cierto es, que esas medidas se quedan cortas en el establecimiento de garantías reales y permanentes en el tiempo que eviten las graves consecuencias en términos de salud mental y física a las que nuestros trabajadores están expuestos. Dichas normas, además de resultar casi una mera recomendación para los empleadores; también tienen menor rango normativo respecto a la Ley. Así mismo, su fuerza vinculante está limitada temporalmente al estado de emergencia, social y ecológico, por lo que resulta más que oportuno, necesario y pertinente que el objetivo de esta iniciativa tenga las características y categoría de una Ley de la República.</p> <p>IV. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar”.</p> <p>A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p>“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p>(…)</p>	<p>a) <i>Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p>b) <i>Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p>c) <i>Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</i></p> <p><i>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</i></p> <p><u>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</u></p> <p>b) <i>Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</i></p> <p>c) <i>Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</i></p> <p>d) <i>Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</i></p> <p>e) <i>Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes</i></p>

fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Accord Orange de 27 de septiembre de 2016 sur l'accompagnement de la transformation numérique (Point 3.2- Assurer le respect de l'équilibre vie privée/vie professionnelle en garantissant un droit à la déconnexion). Traducción tomada de: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181.
- Accord sur la Qualité de vie au travail (26 de agosto de 2016).
- Accord sur le développement de la qualité de vie au travail au sein du groupe Aréva en France, firmado el 31 de mayo de 2012. Traducción tomada de: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
- Acuerdo de 15 de marzo de 2016 sobre el control de la carga de trabajo de los directivos autónomos en "forfait-jours".

- AGUILERA IZQUIERDO, y Rosario Cristóbal Roncero. Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica. Oficina de la OIT para España. 23 de marzo de 2017.
- ANDRADE Jaramillo, Verónica e Ingrid Carolina Gómez. Salud Laboral.
- BROD, Craig. Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution. Addison-Wesley Publishing Company. 1984
- CARACOL TV. "No se respetan horarios": denuncian que algunas empresas abusan del teletrabajo durante la pandemia". 26 de abril de 2020. En: <https://noticias.caracoltv.com/economia/no-se-respetan-horarios-denuncian-que-algunas-empresas-abusan-del-teletrabajo-durante-la-pandemia-nid227274>
- Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara
- Diario de Tarragona. "Primeros abusos laborales: trabajar aunque haya un ERTE, despidos y excesos 'on line'". 16 de abril de 2020. En: <https://www.diaridetarragona.com/tarragona/Primeros-abusos-laborales-trabajar-aunque-haya-un-ERTE-despidos-y-excesos-on-line-20200416-0088.html>
- GREEN Carmichael, Sarah. The Research Is Clear: Long Hours Backfire for People and for Companies. En: Harvard Business Review. 19 de agosto de 2015.
- Instituto Europeo de Psicología Positiva – Delegación Colombia. Bogotá, 19 de mayo de 2016. Consultado en <https://cursopsicologiapositiva.com/estres-laboral-colombia/> [5/feb/2019]
- La Estrella. Estrés y más horas laborales, efectos del teletrabajo. 21 de abril de 2020. En: <https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/salud/200421/200422-estres-mas-horas-laborales-efectos-teletrabajo>
- MARTÍNEZ Méndez, Santiago. La simple disponibilidad no hace parte de la jornada laboral. En: Ámbito Jurídico. 12 de febrero de 2018.
- Ministerio de Trabajo de Colombia. Primera Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2007. Págs. 93 y 94.
- Ministerio de Trabajo de Colombia. Segunda Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2013.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E. y Nogareda, C. El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. Nota Técnica de Prevención (NTP), 730, 21ª Serie. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo. España: 2007.
- OIT. Informe de la Reunión "La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo". 104ª Reunión. Ginebra: 2015.

- Orange. Premier accord sur l'accompagnement de la transformation numérique chez Orange. 2016, París. En: <https://www.orange.com/fr/Press-Room/communiqués/communiqués-2016/Premier-accord-sur-l-accompagnement-de-la-transformation-numérique-chez-Orange>
- Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
- Pontificia Universidad Javeriana - Cali (Colombia). En: Pensamiento Psicológico, Vol. 4 # 10, 2008. Págs. 9-25.
- SEGURA Herlayne y David Hernández. Teletrabajo, prioridad más allá de la pandemia. Universidad de Antioquia. Universidad de Antioquia, 7 de abril de 2020.
- Transformation numérique et vie au travail, rapport remis au Ministre du travail Myriam El Khomri, septembre 2015, 69 p. Disponible en http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapportspublics/1540006_46.pdf. Citado por: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
- VANDERKAM, Laura. Why and how managers should help workers set boundaries. En: Fortune, 8 de abril de 2015.
- WEIL, Michelle y Larry Rosen. Technostress: coping with Technology @ work, @ home and @play. John Wiley & Sons Inc: 1997.

Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de Ley.

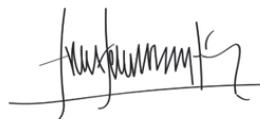
Cordialmente,



RODRIGO ROJAS LARA
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal



AL. E. JANDRO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara por Meta
Partido Liberal



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal



HARRY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara



SILVIO CARRASQUILLA
Representante a la Cámara



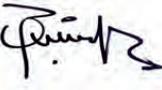
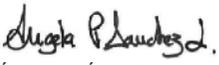
NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara



CARLOS ARDILA ESPINOSA



ÁNGEL MARÍA GAITÁN

		CONTENIDO	
<p>Representante a la Cámara</p>  <p>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara</p>	<p>Representante a la Cámara</p>  <p>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara</p>	<p>Gaceta número 650 - Lunes, 10 de agosto de 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p style="text-align: center;">PROYECTOS DE LEY</p>	Págs.
<p>Representante a la Cámara</p>  <p>HERNÁN ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara</p>	<p>Representante a la Cámara</p>  <p>ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ Representante a la Cámara</p>	<p>Proyecto de ley número 068 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos.....</p> <p>Proyecto de ley número 069 de 2020 Cámara, por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2 del Código Civil.....</p>	<p>1</p> <p>7</p>
<p>Representante a la Cámara</p>  <p>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN Representante a la Cámara Partido Liberal</p>	<p>Representante a la Cámara</p>  <p>EMETERIO MONTES DE CASTRO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar</p>	<p>Proyecto de ley número 070 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto ley 568 de 2020 “por el cual se crea el impuesto solidario por el Covid 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.....</p> <p>Proyecto de ley número 071 de 2020 Cámara, “Ley de Desconexión Laboral” o “por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008”.....</p>	<p>14</p> <p>22</p>
<p>Representante a la Cámara</p>  <p>ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara Partido Cambio Radical</p>			