



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° 696

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 247 DE 2020 CÁMARA

por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235 260 y 261 de la Constitución Política.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ DE 2020

“Por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235 260 y 261 de la Constitución Política”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Modifíquese el Capítulo 3, del Título VII de la Constitución Política, el cual quedará así:

CAPÍTULO 3

DE LAS FALTAS DEL PRESIDENTE

Artículo 202. En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República asumirá como tal quien sea designado para el efecto por el Congreso de la República, de terna que le presente el Presidente en el acto de posesión.

Para ser elegido designado se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República. La elección se realizará dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la terna.

Bastará con que el designado tome posesión del cargo de Presidente de la República en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario.

Artículo 203. En caso de falta absoluta del Presidente de la República el designado convocará a elecciones que se realizarán dentro de los 60 días siguientes a su posesión.

En el evento que faltaren menos de 12 meses para la finalización del período, el designado ocupará el cargo hasta el final del período.

Artículo 204. Son faltas absolutas del designado: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente reconocida por el Congreso. En caso de falta absoluta del designado, el Presidente de la República enviará, dentro de los cinco (5) días siguientes, una nueva terna al Congreso para su elección.

Artículo 205. El designado podrá ser nombrado en cualquier cargo de la rama ejecutiva del poder público. Al designado le aplicará el mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas para el Presidente de la República.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 112 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

La curul así asignada en el Senado de la República será adicional a la prevista en el artículo 171. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dicha corporación.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 141 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y al

designado como reemplazo del Presidente, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 173 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 173. Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no la renuncia que haga de su empleo el Presidente de la República.
2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.
3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del designado para ejercer la Presidencia de la República.
4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.
7. Elegir al Procurador General de la Nación.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 197 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al designado cuando la ejerza por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.

No podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano

que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.

Artículo 6. Modifíquese el numeral 5 del artículo 235 de la Constitución Política, en el sentido de eliminar la expresión Vicepresidente de la República, el cual quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

5. Juzgar, a través de la Sala Especial de Primera Instancia, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 260 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 261 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 261. La elección del Presidente de la República no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

Artículo 9. Vigencia. El presente Acto Legislativo entra en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial.


De los H. Congresistas,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara


ANDRÉS CALLE AGUAS
Representante a la Cámara


JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara


NILTON CÓRDOBA
Representante a la Cámara


EDGAR GÓMEZ ROMÁN
Representante a la Cámara


ALEXANDER BERMÚDEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

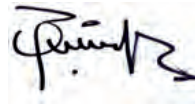

VÍCTOR ORTÍZ JOYA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander


CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara

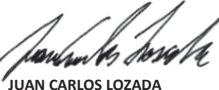

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Representante a la Cámara


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
Representante a la Cámara


JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ
Representante a la Cámara


ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara


HARRY GIOVANNI GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS LOZADA
Representante a la Cámara

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ DE 2020 “Por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235 260 y 261 de la Constitución Política”</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La figura de la Vicepresidencia de la República en el ordenamiento colombiano tiene una extensa tradición jurídica marcada por la falta de uniformidad en los criterios de su necesidad y eficiencia a la hora de constituir la opción para la elección de quien será el reemplazo del Presidente de la República.</p> <p>Desde las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, se evidenció la falta de acuerdo en la figura de la Vicepresidencia entre los Constituyentes. Sendas discusiones fueron dadas al interior de la Asamblea acerca de la conveniencia, o no, de modificar el estado de cosas existente sobre el reemplazo del Presidente de la República en caso de que fuera necesario.</p> <p>Como se evidencia en las Gacetas Constitucionales¹, las discusiones sobre el reemplazo del Presidente de la República en caso de que éste faltare temporal o absolutamente, estuvieron divididas en dos posiciones: quienes creían que la figura del designado que venía en la Constitución de 1886, a partir del Acto Legislativo 2 de 1910, había funcionado correctamente y, por tanto, debía trasladarse al nuevo texto constitucional; y quienes creían que era necesario volver al sistema vicepresidencial, elegido en fórmula con el Presidente mediante voto popular.</p> <p>Antes de entrar en el estudio de lo dicho en la Asamblea Nacional Constituyente, es necesario establecer en qué consistía la figura del designado, y su desarrollo en nuestro ordenamiento constitucional previo al 91.</p> <p>El reemplazo del Presidente de la República antes de la Constitución de 1.991</p> <p>Nuestras Constituciones han establecido las figuras de la vicepresidencia y la designación en diversas oportunidades e, incluso, se ha previsto la coexistencia de estas figuras durante el mismo período.</p> <p>¹ Ver Gacetas Constitucionales 40 y 76.</p>	<p>La figura de la vicepresidencia estuvo presente tanto en la Ley Fundamental de Angostura de 1819, como en las constituciones de 1821, 1830, 1832, año en el que se introduce la elección popular de este cargo, y en la de 1843. A partir de la Constitución de 1.853 se incluyó al designado², además del vicepresidente. Una gran diferencia llegó con la expedición de la Constitución de 1858 en la cual no se incluyó la institución de la Vicepresidencia. En su lugar, se estableció que el reemplazo del presidente sería asumido por uno de los tres designados elegidos anualmente por el Congreso de la República³ o, a falta de estos, el Procurador General y, en defecto de éste, el Secretario de Estado de mayor edad, mecanismo que, en general, continuó vigente en la Constitución Federal de 1863⁴ y estuvo vigente hasta la expedición de la Constitución de 1.886.</p> <p>Con la expedición de la Constitución de 1886⁵ revivió la figura de la Vicepresidencia de la República, cargo sometido a elección simultánea con el Presidente, con el fin de cubrir las faltas temporales y absolutas de este último. No obstante, se incluyó igualmente la figura del designado⁶, quién tenía como función reemplazar al Presidente cuando no pudiera ser suplido por el Vicepresidente, para lo cual el designado era elegido por el Congreso de la República cada dos años.</p> <p>Tanto la figura del Vicepresidente como la del designado fueron eliminadas mediante el Acto Reformatorio 5 de 1905. En su lugar, se estableció que en caso de falta temporal del Presidente de la República su reemplazo sería el Ministro que él mismo habría de designar y, a falta de ministros sobre los cuales recayera dicha designación, se encargaría del ejecutivo el gobernador del departamento más próximo a la capital de la república. Este sistema fue abolido a través del Acto Reformatorio 2 de 1910 por el cual se restableció la figura de la designación anual por parte del Congreso de la República, quien debía elegir dos designados para suplir las faltas del Presidente. En este último Acto no se incluyó la figura de la Vicepresidencia.</p> <p>Así entonces, en 1910, se estableció que en caso de falta accidental del Presidente de la República, mientras se realizaba nueva elección en esta última situación, debía ejercer el poder ejecutivo el primer o segundo designado para el efecto por el Congreso de la República. Para este fin, el Congreso tenía la obligación de elegir anualmente los dos designados y, sólo a falta de estos, podrían entrar a reemplazar al Presidente los ministros o los gobernadores, permaneciendo el criterio de proximidad a la capital de la república.</p> <p>² Ver artículos 28 y 29 de la Constitución de República de la Nueva Granada de 1853. ³ Ver artículo 42 de la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858. ⁴ Ver artículo 64 de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1.863. ⁵ Ver artículos 124 y 128 de la Constitución de la República de Colombia de 1.886. ⁶ Ver artículo 125 de la Constitución de la República de Colombia de 1.886.</p>
<p>El reemplazo del Presidente de la República a partir de la Constitución Política de 1991.</p> <p>Con algunas modificaciones posteriores, el mecanismo de designación establecido en 1910 estuvo vigente durante más de 80 años hasta la expedición de la Constitución de 1991 en la cual, la mayoría de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente optó por revivir la figura de la vicepresidencia en nuestro ordenamiento jurídico.</p> <p>No obstante, como se refirió al inicio, el restablecimiento de esta figura no fue pacífico entre los Constituyentes y, por el contrario, estuvo marcado por una profunda discusión entre quienes consideraban que el mecanismo de designación había funcionado de manera adecuada y quienes creían que era necesario retomar la anterior figura de la vicepresidencia.</p> <p>Entre los principales argumentos de los Constituyentes en contra del restablecimiento de la vicepresidencia se encontraban los altos costos que acarrearía, la dificultad que implicaba la asignación de funciones a quien resultare elegido, así como los conflictos que podrían producirse con el Presidente de la República en medio de la influencia que le queda al Vicepresidente, y de innecesaria o inconveniente intervención en política.</p> <p>Por su parte, quienes defendían la restauración de la Vicepresidencia de la República, señalaron como principal argumento que la elección popular de este cargo contribuiría en la profundización del principio democrático en la medida en que el llamado a servir como reemplazo del Presidente tendría origen igualmente popular, lo que le daría legitimidad en el evento que le correspondiera asumir la Presidencia de la República.</p> <p>Tal fue la división entre los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que el resultado de la votación en primer debate fue un empate entre las dos ponencias que proponían, por un lado, continuar con el sistema de designación y, por la otra, establecer el sistema vicepresidencial, lo que obligó a llevar dos ponencias disímiles a la Plenaria de dicha Asamblea para que allí se tomara la decisión final.</p> <p>Aunque las discusiones culminaron con el restablecimiento del sistema vicepresidencial en nuestra Constitución Política, un análisis del sistema vigente en Colombia para el reemplazo del Presidente de la República permite afirmar que, aunque actualmente no se utiliza la expresión designado para hacer referencia al reemplazo del Presidente de la República, pero de facto sí está incluida dicha figura en nuestro ordenamiento.</p> <p>Si bien, en principio, el Vicepresidente es elegido mediante voto popular en fórmula con el Presidente de la República, en caso de que aquél deba ser reemplazado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 constitucional vigente, el Congreso de la República en pleno</p>	<p>tiene la facultad de elegirlo y, quien así sea nombrado como nuevo vicepresidente tendrá entonces la posibilidad de reemplazar al Presidente de la República en sus faltas absolutas o temporales. Al respecto, el tenor literal del artículo 141 de la Constitución Política del 91, señala:</p> <p><i>“Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.</i></p> <p><i>En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.”</i> (Resaltado fuera del texto original)</p> <p>De lo dispuesto en el artículo 141 y revisada la historia constitucional, es claro que nuestra Constitución Política vigente prevé un sistema mixto que incluye tanto la elección popular del Vicepresidente como la posibilidad de que, a falta de éste, el Congreso de la República en pleno elija, es decir designe, a un nuevo titular de la Vicepresidencia quien, al igual que el elegido popularmente, podrá eventualmente reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas, sin que la Constitución prevea un llamado a nuevas elecciones para elegir Presidente en caso de que el elegido por el Congreso se vea en la obligación de asumir el cargo de Presidente de la República por una falta absoluta del elegido por la ciudadanía.</p> <p>La Vicepresidencia de la República desde el 91.</p> <p>Transcurridos 26 años desde la primera posesión de un Presidente de la República bajo los mandatos de la Constitución del 91, y luego de que incluso varios titulares de la Vicepresidencia hayan puesto en duda la necesidad y efectividad de esta figura, corresponde al Congreso de la República, cómo máximo órgano de representación popular y como poder constituyente constituido, estudiar la efectividad de la figura reinstaurada en el 91 desde el punto de vista político, administrativo y fiscal, y determinar si se justifica mantener este mecanismo para efectos de suplir las faltas del Presidente de la República o si convendría prescindir del mismo, conservando únicamente el sistema de designación por parte del Congreso de la República.</p>

En primer lugar, desde el punto de vista político, las 7 elecciones presidenciales que han tenido lugar después de la expedición de la Constitución del 91 han demostrado que el argumento según el cual la elección popular del candidato a la vicepresidencia brinda mayor legitimidad no es del todo cierto.

Bajo las reglas del sistema actual, los ciudadanos no tienen la posibilidad real de decidir acerca de quién desean que ocupe la Vicepresidencia. Esta decisión es tomada en la realidad por el candidato presidencial y los electores no tienen la opción de votar por un candidato a la Vicepresidencia distinto al elegido por aquél. Así entonces, se ha evidenciado que la voluntad popular tiende a inclinarse y a fijar intención de voto por su afinidad con el candidato presidencial, más que por quien se presente como opción vicepresidencial, sin que éste último termine afectando en términos relevantes la balanza en la decisión del electorado; lo que incluso se refleja en el hecho que difícilmente los ciudadanos recuerdan los nombres de los candidatos a la vicepresidencia que no resultaron electos.

En esa medida, tan legítima como es hoy la elección de un vicepresidente bajo el mecanismo de fórmula presidencial, es la elección que del eventual reemplazo del Presidente se haga por intermedio del Congreso de la República, en tanto se trata de un cuerpo plural elegido popularmente, y, con su voto, los electores de los Congresistas les otorgan la facultad de representación que, hoy, incluye la posibilidad de elegir a un eventual reemplazo del Presidente de la República.

Es oportuno recordar que, en marzo de 2017, el Congreso de la República hizo uso de la facultad de designar al Vicepresidente, por la cual eligió al General (R) Óscar Naranjo en reemplazo del exvicepresidente Germán Vargas Lleras quien renunció al cargo para aspirar a la Presidencia en el siguiente período. Lo que este episodio reciente de nuestra historia política nos demuestra es que la institucionalidad de la rama ejecutiva no se ve afectada por el hecho de que el nuevo vicepresidente sea designado por el Congreso de la República, al punto que, en su momento, ni siquiera se cuestionó la legitimidad del designado para ser titular de tal dignidad, como tampoco la capacidad de representación del legislativo para ejercer tal función.

Este análisis de necesidad política de la permanencia de la figura de la Vicepresidencia debe tener en consideración el hecho que, en la historia de la Constitución del 91, apenas para un Vicepresidente ha asumido la Presidencia de la República. Durante el período del ExPresidente Ernesto Samper Pizano, ejerció temporalmente la Presidencia Carlos Lemos

Simmonds entre el 14 y el 24 de enero de 1998, esto es 10 días calendario, con ocasión de una licencia ordinaria que le fue otorgada al Presidente por el Senado de la República⁷.

Si bien es cierto que lo ideal sería no tener que reemplazar al Presidente de la República, especialmente de manera absoluta, también lo es que el ordenamiento jurídico debe contener disposiciones que prevengan tal situación, pero que en las circunstancias de un país como Colombia, debe procurarse por una alternativa que sirva para el mismo propósito y que, preferiblemente, resulte menos lesiva para el patrimonio público.

Por último, sobre el análisis político resulta muy dicente que varios de quienes han ocupado el cargo de vicepresidentes tanto por elección popular como por designación hecha por el Congreso de la República, han señalado la necesidad de revisar la necesidad de mantener el cargo de vicepresidente y han planteado que se requiere que el Congreso de la República haga un estudio sobre la conveniencia de retomar el esquema de designación pura sin asignación de funciones adicionales al designado, apuntando a la baja necesidad de contar con una persona ejerciendo el cargo de vicepresidente de manera permanente en el sistema actual del Estado colombiano⁸.

En segundo lugar, desde el punto de vista administrativo, debe señalarse que, especialmente en la última década, la figura de la Vicepresidencia ha significado el desarrollo de gestiones que corresponden a otros organismos del Gobierno Nacional. Por vía de la asignación de misiones o encargos especiales se han ejecutado actividades que son de competencia de ministerios como el de interior o el de transporte, y que en la práctica representa una duplicidad de funciones sin que quede claro quién es el verdadero responsable del cumplimiento de los objetivos, llevando a un desorden institucional.

Lo anterior ha generado un impacto funcional y, consecuentemente fiscal. Revisada la evolución administrativa de la Vicepresidencia se advierten modificaciones en su estructura, que afectan al Departamento Administrativo de la Presidencia -DAPRE-, sobre todo en los decretos que a continuación se relacionan, Decreto 876 de 2020, Decreto 1784 de 2019, Decreto 179 de 2019, Decreto 672 de 2017, donde se observa cómo varió la estructura del citado Departamento asignando áreas y funciones a su cargo, situación que llama la atención por la manera en que se amplía el rango de acción de la figura.

⁷ Al respecto, OFI20-00150958 / IDM 13000000 emitido por el DAPRE en junio de 2020.

⁸ Al respecto, ver: *El Espectador*. (2020) General(r) Naranjo considera que la vicepresidencia debe ser eliminada. Disponible en <https://www.elsempeador.com/noticias/politica/el-general-oscar-naranjo-considera-que-la-vicepresidencia-debe-ser-eliminada/> y DE LA CALLE, Humberto. (2020). ¿Eliminar la Vicepresidencia?. *El Espectador*. <https://www.elsempeador.com/opinion/vicepresidencia-que-hacer-eliminar-la-vicepresidencia-columna-917514/>

Modificaciones a la Estructura del DAPRE respecto de la Vicepresidencia

Decreto 876 de 2020	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: <ul style="list-style-type: none"> Oficina del Despacho de la Vicepresidencia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. Consejería Vicepresidencial. Secretaría de Transparencia. Dirección de Proyectos Especiales.
Decreto 1784 de 2019	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: <ul style="list-style-type: none"> Oficina del Despacho de la Vicepresidencia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. Secretaría de Transparencia. Dirección de Proyectos Especiales.
Decreto 179 de 2019	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: <ul style="list-style-type: none"> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. Secretaría de Transparencia.
Decreto 672 de 2017	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: <ul style="list-style-type: none"> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Consejería Presidencial de Seguridad. Además para el apoyo a las labores encomendadas al Vicepresidente: <ul style="list-style-type: none"> Dirección de Seguimiento y Evaluación a los Acuerdos de Paz. Dirección de Política Integral para la Lucha contra las Drogas Ilícitas. Dirección de Proyectos Especiales..
Decreto 1649 de 2014	La estructura del DAPRE incluía el despacho del Vicepresidente y como funciones, las misiones y encargos que le encomendara el Presidente de la República.

Un claro ejemplo de la ampliación de las misiones o encargos asignados a la figura del Vicepresidente es la Consejería Vicepresidencial la cual, entre otras, tiene funciones y

personal para atenderlas, que se vinculan al sector de infraestructura y transporte, pese a la existencia de entidades como el Ministerio de Transporte, la ANI y el INVÍAS, que tienen como objetivos misionales atender directamente ese sector y que, por lo tanto, tendrían que encargarse de esas funciones.

Como lo vislumbraron algunos Constituyentes hace 29 años, la Vicepresidencia de la República ha tenido un importante impacto fiscal. La utilización del mecanismo de encargos o misiones especiales permitida en la Constitución ha derivado en un crecimiento importante de oficinas y consejerías que se han ido añadiendo para prestar sus servicios a esta figura y que, necesariamente, implican un costo fiscal que debe contarse como propio de la vicepresidencia en tanto sirven al cumplimiento de las misiones que le son encargadas.

Recientemente, mediante Decreto 876 de 2020, se creó la Consejería Vicepresidencial adscrita al Despacho del Vicepresidente de la República. De acuerdo con lo señalado por el Director del DAPRE, la creación de esta Consejería cumple lo dispuesto en el numeral 1.1 de la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, por el cual se establece que las plantas de personal y las estructuras administrativas de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, solamente se podrán modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o se generen ahorros en los gastos de funcionamiento de la entidad.

De conformidad con lo señalado por la Directiva Presidencial 09 de 2018, el cálculo del denominado costo cero se entiende como el no incremento en los recursos asignados a gastos de funcionamiento y la no creación de plantas temporales. En consecuencia, y dado que tanto en el decreto de creación como en el Decreto 901 de 2020, a la Consejería Vicepresidencial se le asignaron funciones específicas y no sólo misiones o encargos como establece el mandato constitucional, es dable afirmar que el funcionamiento de esta nueva dependencia sí tendrá un costo para el patrimonio y su ejecución no será gratuita, aunque no implique un incremento en el presupuesto del DAPRE.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 876 de 2020, para el apoyo del cumplimiento de las funciones asignadas al Despacho de la Vicepresidencia están adscritos a este despacho: la Oficina del Despacho de la Vicepresidencia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, la Consejería Vicepresidencial, la Secretaría de Transparencia y la Dirección de Proyectos Especiales.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 901 de 2020, entre las funciones asignadas a la Consejería Vicepresidencial se encuentran asuntos que tienen que ver con temas de competitividad, crecimiento económico, implementación de las recomendaciones de la

Misión Internacional de Sabios, apoyo en las actividades relacionadas con el Bicentenario de la Independencia Nacional, seguimiento a la agenda legislativa, entre otras. Funciones que, aún sabiendo sobre la capacidad de trabajo y de gestión de quien hoy ocupa la Vicepresidencia y de quienes lo hicieron en precedencia, como ya se vio, hacen parte de la agenda de Ministerios como el de Comercio, Interior o Cultura y, por lo tanto, estamos ante un doble esfuerzo fiscal en tanto hay varias entidades encargadas de los mismos temas, situación que, a futuro debe evitarse.

Cabe insistir en que la multiplicidad de funciones dadas a la Vicepresidencia actual no es exclusiva de este Gobierno y que es una situación común en los últimos años, lo cual pone en evidencia que, por las altas calidades de quienes ocupan el cargo de Vicepresidente se termina dotando a esta figura de tantas funciones que termina por perderse la línea que intentó poner el Constituyente del 91 y asumiendo tareas que ya son competencia de otras instituciones y entidades del Estado creadas específicamente para ello, situación que rompe con la organización institucional y termina por generar duplicidad de responsables.

Análisis comparado

Para efectos de tener una visión completa de la pertinencia de la figura de la Vicepresidencia, es menester estudiar y considerar cuáles son los mecanismos que otros países utilizan actualmente para suplir las faltas temporales y absolutas de sus Presidentes.

En Argentina⁹ el Vicepresidente se elige en fórmula con el Presidente a través de elección popular, reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta, como consecuencia de su elección, asume sin voto la presidencia del senado, y podrá votar excepcionalmente cuando exista un empate.

Por su parte, Uruguay¹⁰ presenta la institución de la Vicepresidencia con características muy similares a las anotadas para el caso de Argentina. También se elige en fórmula con el Presidente a través de elección popular, reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta y se diferencia porque el Vicepresidente desempeñará la función presidencial de la Asamblea General y Cámara de Senadores con voz y voto.

Paraguay¹¹ también elige su Vicepresidente en fórmula con el Presidente a través de elección popular, reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta. Sin embargo, a

⁹ Ver Constitución Nacional de Argentina artículos 57, 88, 89, 90.
¹⁰ Ver Constitución de la República de Uruguay artículos 150, 151, 152, 153.
¹¹ Ver Constitución de la República del Paraguay artículos 230, 231, 232, 233, 234, 239.

diferencia de Argentina, representa al Presidente por delegación del mismo, participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros y además coordina las relaciones del ejecutivo con el legislativo.

El caso peruano¹² es quizá uno de los más disímiles del hemisferio toda vez que el Presidente se elige en fórmula con dos Vicepresidentes, en caso de falta temporal o absoluta del Presidente el primer Vicepresidente asumirá sus funciones y de estar imposibilitado lo hará el segundo Vicepresidente .

Ecuador¹³ maneja una figura similar a la colombiana; el Vicepresidente se elige en fórmula con el Presidente a través de elección popular, dentro de sus funciones se destacan reemplazar al Presidente por ausencia temporal o definitiva y cumplir las funciones que el Presidente le asigne.

En el caso chileno¹⁴ el Vicepresidente no es electo y adquiere dicho título una vez asuma la función de reemplazo del Presidente. De acuerdo con la Constitución chilena, cuando el Presidente electo no se pueda posesionar, lo suple, con el título de Vicepresidente, el Presidente del Senado o a falta de éste el Presidente de la Cámara Diputados o el Presidente de Corte Suprema de Justicia. Si la falta es absoluta o indefinida, el Vicepresidente debe convocar a nuevas elecciones. En caso de ausencia temporal del Presidente de la República chilena, le subrogará el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal, con el título de Vicepresidente. A falta de ministro que asuma el cargo, continuarán en su orden los Presidentes de Senado, Cámara o Corte Suprema de Justicia.

Por último, en el Estado mexicano¹⁵, no existe la figura del Vicepresidente. En caso de falta absoluta o temporal del Presidente electo antes de la posesión, asume como interino o sustituto el Secretario de Gobernación. Si se revoca el mandato de este último deberá asumir la presidencia del país el Presidente del Congreso.

De lo anotado se concluye que el único punto de contacto habitual se refiere a la existencia y operación del Vicepresidente como figura que asume las funciones del Presidente en caso de ausencias temporales o absolutas. Sin embargo, en los textos constitucionales de los países analizados no se evidencia que los Vicepresidentes asuman funciones en la forma tan amplia como se ha dado en la última década en el caso colombiano.

¹² Ver Constitución Política del Perú artículos 111, 115.
¹³ Ver Constitución Política de la República del Ecuador artículos 143, 149, 150.
¹⁴ Ver Constitución Política de la República de Chile artículos 28, 29, 31.
¹⁵ Ver Constitución Política de los Estados Unidos de México artículos 84.

De lo anterior, es posible afirmar que en la mayoría de países de América Latina, la figura del Vicepresidente tiene sobre todo un rol de sustituto para las faltas temporales o absolutas del Presidente con actividades que, sin dejar de ser relevantes, resultan inferiores y con menor impacto político que en el caso Colombiano, sin obviar que en algunos países la figura no existe o se limita a ser una mera denominación del cargo como en los casos de México y Chile.

La Designación como mecanismo viable para establecer el reemplazo del Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas.

Como se mostró, la figura de la designación tuvo más de 80 años de ejecución exitosa en nuestro ordenamiento y se encuentra actualmente incluida en nuestra Constitución a través del mecanismo de elección por parte del Congreso de la República en pleno del reemplazo del vicepresidente, sin que ello haya causado conmoción o traumatismo alguno en la institucionalidad del ejecutivo cuando fue necesario recurrir a esta disposición.

No obstante, lo dispuesto en el artículo 141 constitucional vigente prevé el nombramiento de un nuevo vicepresidente que, eventualmente, reemplaza al Presidente, por lo que se requiere ajustar las disposiciones para que, en lugar de nombrar a un nuevo vicepresidente, con todas las dificultades que esta figura ha traído y que ya se expusieron, se nombre a un designado que reemplace al Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta, sin que ello configure la necesidad de crear una oficina de este personaje ni de asignarle funciones que ya estén a cargo de las múltiples entidades y organismos del Estado.

Es claro que la figura de la vicepresidencia no es acorde con las necesidades institucionales del país y que, la figura del Designado cumple la función esencial de reemplazar al Presidente en sus faltas absolutas o temporales sin causar traumatismos en la organización del Estado ni conflictos políticos, a un menor costo fiscal. Por esta razón, proponemos eliminar la figura de la Vicepresidencia de la República y, en su lugar, que el reemplazo del Presidente esté a cargo de un designado que sea nombrado para ello por el Congreso de la República de terna que presente el Presidente a fin de que no se pierda la afinidad política entre el designado y los electores del Presidente.

Por todo lo expuesto, proponemos la modificación del Capítulo 3 del Título VII de la Constitución, eliminando la figura la Vicepresidencia de la República, y, en su lugar, se establecen las reglas que regirán para suplir las faltas absolutas o temporales del Presidente por medio de la elección del designado. Igualmente, se modificarán los 112, 141, 173, 197, 235 260 y 261 exclusivamente en lo relativo a la armonización con la nueva figura propuesta.

Sabemos que proponemos un cambio sustancial en nuestro ordenamiento, pero estamos convencidos de que la historia política ha demostrado que esta propuesta está acorde con los tiempos que corren y que exigen de las instituciones del Estado la mayor eficiencia tanto política como administrativa y fiscal.

De los H. Congresistas,

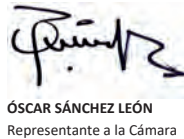
 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara
 ANDRÉS CALLE AGUAS Representante a la Cámara	 JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara
 NILTON CORDOBA Representante a la Cámara	 EDGAR GÓMEZ ROMÁN Representante a la Cámara
 ALEXANDER BERMÚDEZ Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	 VÍCTOR ORTIZ JOYA Representante a la Cámara Departamento de Santander
 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN Representante a la Cámara



HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
Representante a la Cámara



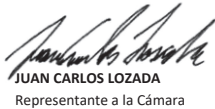
JOSÉ LUIS CÓRREA LOPEZ
Representante a la Cámara



ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara



HARRY GIOVANNI GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS LOZADA
Representante a la Cámara

REFERENCIAS

AGUILERA, Mario. (1991). La designatura presidencial: una genuina institución colombiana. En *Credencial Historia*. No. 24. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-94/la-designatura-presidencial>

ARIZMENDI, Ignacio. (1989). *Presidentes de Colombia 1810- 1990*. Editorial Planeta.

El Espectador. (2020) General(r) Naranjo considera que la vicepresidencia debe ser eliminada. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-general-oscar-naranjo-considera-que-la-vicepresidencia-debe-ser-eliminada/>

DE LA CALLE, Humberto. (2020). ¿Eliminar la Vicepresidencia?. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/vicepresidencia-que-hacer-eliminar-la-vicepresidencia-columna-917514/>

GACETA CONSTITUCIONAL. (1991) Nos. 40 y 76.

GARCÍA, Daniel. (2005). ¿Qué nos significa la Vicepresidencia? ¿Cómo se gestó en la Constituyente y qué puede esperarse del Vicepresidente? En *Credencial Historia*. No. 39. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-39/que-nos-significa-la-vicepresidencia>

ORTIZ, Luis. (2005). *La Vicepresidencia en Colombia. Historia de una institución cuestionada*. En *Credencial Historia*. No. 39. Bogotá: Base de datos de la Biblioteca del Banco de la República. 2005. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-39/la-vicepresidencia-en-colombia>

POMBO, Manuel. y GUERRA, José J. (1986). *Constituciones de Colombia, Tomos I a V*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2020
CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY N°. ____ DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS ESPECIALES PARA LA ADQUISICIÓN DE PREDIOS PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES POR PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

PROYECTO DE LEY No. ____ de 2020 CÁMARA "Por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto dictar los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales.

Artículo 2°. Las entidades territoriales deberán realizar un inventario dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, de los bienes inmuebles ocupados por parte de entidades que prestan servicios o funciones públicas que puedan ser objeto de adquisición por prescripción adquisitiva y que no cuentan con el título de propiedad por parte de la entidad territorial.

Parágrafo. El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo, será causal de mala conducta imputable al Representante Legal de la Entidad Territorial.

Artículo 3°. Las entidades territoriales podrán adquirir por prescripción adquisitiva los bienes inmuebles que han servido de uso para el equipamiento público, iniciando la inscripción de declaración de posesión regular ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble conforme a lo establecido en la ley 1183 de 2008.

Una vez solicitada la declaración de posesión regular, las entidades territoriales podrán estructurar sus proyectos de solicitud de recursos de inversión ante las entidades del nivel ejecutivo.

Parágrafo. Los diferentes Ministerios, Agencias, Departamentos Administrativos, y demás entidades de Orden Nacional en donde se presenten proyectos de solicitud de recursos de inversión para las entidades territoriales

con destino a estos predios, no podrán, negar el trámite respectivo del proyecto con base en que no se cuenta con la titularidad del bien.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 1° de la Ley 1183 de 2008 el cual dirá así:

Parágrafo: Cuando sea una entidad territorial quien esté solicitando la declaratoria de posesión regular ante notario; no importará la ubicación del inmueble ni el estrato.

Artículo 5°. Las entidades territoriales dentro de los tres (3) meses siguientes a la declaración de posesión regular, deberán iniciar la acción de pertenencia so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiera lugar.

Artículo 6°. En aquellos inmuebles que la entidad territorial no tenga el derecho por prescripción adquisitiva, podrá iniciar el proceso establecido en la ley 1742 de 2014, o norma que la sustituya o modifique.

Parágrafo. Para la adquisición de predios nuevos en aras de ampliación o construcción de instalaciones para el equipamiento público, se utilizará el proceso establecido en la ley 1742 de 2014, o en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 7°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 375 del Código General del Proceso el cual quedará así:

Artículo 375. Declaración de pertenencia. (...)

Parágrafo 3°. Los términos establecidos en este artículo se reducirán a la tercera parte cuando el accionante sea una entidad territorial.

Artículo 8°. Derechos de notariado y registro. En los eventos de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles a favor de entidades territoriales no habrá lugar al pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro, de los derechos notariales cuando a ello haya lugar.

Artículo 9°. Excepciones. La presente ley no aplica a los bienes inmuebles ubicados en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras, raizal u otros grupos étnicos. Para el otorgamiento del título de propiedad, deberá tramitarse el proceso verbal especial consagrado en la presente ley.

Artículo 10°. Vigencia. Esta ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,


Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
 Representante a la Cámara


Luis Fernando Gómez Betancurt
 Representante a la Cámara


Martha Patricia Villalba Hodwalker
 Representante a la Cámara


Julián Peinado Ramírez
 Representante a la Cámara


Norma Hurtado Sánchez
 Representante a la Cámara


Elbert Díaz Lozano
 Representante a la Cámara


Alejandro Vega Pérez
 Representante a la Cámara


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Representante a la Cámara
 Departamento Valle del Cauca


John Arley Murillo Benítez
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Afro.


Andrés David Calle Aguas
 Representante a la Cámara


JORGE MENÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara Partido Cambio Radical


John Jairo Gárdenas Moran
 Representante a la Cámara

un documento adicional para la presentación de proyectos de inversión en infraestructura el certificado de libertad y tradición con una vigencia no mayor a tres (3) meses donde se demuestre la titularidad por parte de las ESE/Municipio y que no tenga limitaciones de dominio.

En el sector deporte, encontramos que el Ministerio del Deporte expidió la Resolución N° 601 de 2020, y en sus anexos técnicos se establecen los requisitos para proyectos de infraestructura deportiva en su numeral 2° "Parte General" en su ítem número 13.

En el eje cafetero, por ejemplo, y particularmente en Caldas, la falta de título o falsa tradición afecta a más de la mitad de las sedes escolares del área rural, según cifras de la Secretaría Departamental de Caldas, (SEDCALDAS), de 287 instituciones educativas oficiales, sólo 8 de ellas tienen título de propiedad, lo cual amplía la odiosa brecha en materia educativa y de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes entre población urbana y rural.

Cabe anotar que la legislación colombiana, tiene expresa prohibición para que quienes ejercen como ordenadores del gasto, inviertan recursos públicos en predios que no estén a nombre del Estado, esta razón es la que impide que el Estado invierta en infraestructura de las entidades públicas de las entidades territoriales.

Este proyecto ofrece una alternativa de titularización por prescripción en favor de entidades públicas, relativamente ágil, superando ese grave cuello de botella que no permite la correcta focalización del gasto en infraestructura escolar y social, en detrimento de los más pobres y vulnerables, en particular de quienes viven en el campo.

Según cifras de la Gobernación del Departamento de Caquetá, para el 2015 en su territorio tan sólo en el sector educación, contaban con 1000 predios de sedes educativas que se encontraban sin legalizar; razón por la cual tenían una gran problemática toda vez, que en la mayoría de las mismas se requieren realizar intervenciones de mejora locativas; pero que por motivos legales no pueden realizar.

El Congreso de la República tiene amplio conocimiento de la problemática actual acerca de la carencia de la titularidad de los predios en los cuales se


Luis Alberto Albán Urbano
 Representante a la Cámara


Iván Darío Agudelo Zapata
 Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo del proyecto.

El objeto del presente proyecto de ley es fijar los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales, en donde han venido funcionando o prestando servicios los diferentes establecimientos públicos.

II. Antecedentes y justificación al Proyecto de Ley.

Las entidades territoriales hoy día afrontan un problema común al no poder realizar inversiones frente a los predios donde funcionan sus establecimientos públicos y se prestan servicios en educación, salud y servicios públicos en general, esto en razón a que dichas entidades no cuentan con los documentos que acrediten la titularidad de los bienes inmuebles que han poseído. La ausencia de estos títulos se ha convertido en un inconveniente, toda vez, que es una prohibición de rango constitucional, ya que el artículo 355 de la Constitución Política es taxativa en establecer que ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, lo que se traslada a ser un requisito habilitante para ser beneficiarios de recursos por parte del Gobierno Nacional, Departamental, Distrital y municipal; a través de los diferentes programas que manejan para la inversión en el mejoramiento de la infraestructura, la dotación, etc., pues la propiedad o titularidad de dichos predios no están a nombre de entidad alguna del Estado.

En el sector educativo encontramos como requisito establecido la titularidad del terreno o del bien de conformidad con el artículo 6° de la Resolución N° 200 del 2015 del Ministerio de Educación Nacional para las Entidades Territoriales Certificadas; y para las Entidades Territoriales no Certificadas a través del parágrafo 2° del artículo 2° de la Resolución N° 10281 de 2016, modificada por la Resolución 12282 de 2019 del Ministerio de Educación Nacional.

En el sector salud encontramos en la Guía Metodológica para la Formulación, Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos de Gestión – Nivel Directivo¹; como

¹<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Paginas/results.aspx?k=ffdcispartof%22Evaluaci%C3%B3n%20de%20proyectos%22>

prestan servicios públicos en general; frente a esto, las iniciativas legislativas no han surtido el trámite completo, o cuando más (2014), el texto resulta inane para efectos de lograr la titulación formal.

En el año 2012 el entonces senador Carlos Ferro Solanilla presentó una iniciativa similar a la que hoy nos ocupa enfocada únicamente en el sector educativo, la cual tuvo tres (3) debates en el Congreso de la República. En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ley 1753 de 2015, tras una conciencia unánime sobre el tema, se incluyó el artículo 64 que expresa una buena intención, pero en la práctica no es posible materializar dicho propósito.

De ahí que en la legislatura 2016 - 2017 surgieron dos nuevas iniciativas de origen Congressional que fueron: El Proyecto de Ley número 052/2016 Cámara presentado por la Honorable Representante Elda Lucy Contento Sanz, y por otro lado, el Proyecto de Ley 072/2016 Cámara presentado por los Honorables Representantes: Hugo Hernán González Medina, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, María Fernanda Cabal Molina, Tatiana Cabello Flórez, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Wilson Córdoba Mena, Víctor Javier Correa Vélez, Carlos Alberto Cuero Valencia, Fredy Antonio Anaya Martínez, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Inés Cecilia López Flórez, Jaime Felipe Lozada Polanco, Rubén Darío Molano Piñeros, Héctor Javier Osorio Botello, Oscar Darío Pérez Pineda, Esperanza Marín Pinzón, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Margarita María Restrepo Arango, Edward David Rodríguez Rodríguez, Fernando Sierra Sierra, Santiago Valencia González, Martha Patricia Villalba Hodwalker, María Regina Zuluaga Henao, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda; y por los Honorables Senadores: Alfredo Ramos Maya, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Jaime Alejandro Amín Hernández, Nohora Stella Tovar Rey, Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, Ruby Thania Vega de Plaza, Susana Correa Borrero.

Ambas iniciativas fueron acumuladas y abordadas con juicio y rigurosidad por la Honorable Comisión I de la Cámara de Representantes, generando un nuevo texto que no sólo amplía el objeto de adquisición de predios dedicados a la educación incluyendo aquellos donde se "prestan servicios o funciones públicas" de manera general, sino también modifica el procedimiento para brindarle mayor seguridad jurídica. El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión I del Senado de la República, pero lastimosamente no alcanzó a ser

aprobado en la Plenaria del Senado de la República, quedando así archivado por términos.

Así que, construyendo sobre lo construido, se presentó nuevamente una iniciativa parlamentaria que recogía a los diferentes partidos políticos preocupados por esta situación; esta iniciativa quedó radicada bajo el Proyecto de Ley N° 212 de 2018 Senado que fue presentada por parte de los Representantes a la Cámara Luis Fernando Gómez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Martha Patricia Villalba, Atilano Alonso Giraldo, Jaime Felipe Lozada, Julián Peinado Ramírez, Wilmer Ramiro Carrillo, Diego Patiño Amariles, Alfredo Ape Cuello Baute, Oscar Darío Pérez, María Margarita Restrepo, Edward David Rodríguez, Ciro Antonio Rodríguez; y los Senadores de la República Carlos Eduardo Guevara, Iván Darío Agudelo, Paloma Valencia, Santiago Valencia, Ciro Alejandro Ramírez y Carlos Felipe Mejía, pero lastimosamente por la agenda de la Comisión I del Senado no se pudo tramitar.

Para la legislatura 2019 – 2020, se vuelve a presentar la iniciativa ante el Senado de la República, la cual quedó radicada bajo el Proyecto de Ley N° 116 de 2019 Senado por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Gómez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Martha Patricia Villalba, Norma Hurtado Sánchez, Elbert Díaz Lozano, José Eliécer Salazar, Harold Augusto Valencia, Hernán Banguero Andrade, Anatolio Hernández Lozano, Luis Alberto Albán, Jairo Humberto Cristo, Alejandro Carlos Chacón, Jorge Méndez Hernández, Emeterio José Montes, David Pulido, John Arley Murillo y Esteban Quintero; y por los Senadores de la República Roosevelt Rodríguez y José Ritter López; pero lastimosamente tampoco pudo ser discutido en la Comisión Primera del Senado; razón por la cual y con la esperanza de que en este período el Congreso aborde el trámite completo, con la fluidez que el tema amerita, atendiendo al sentido llamado de alcaldes desde todas las direcciones, presentamos nuevamente este proyecto de ley.

III. Concepto Superintendencia De Notariado Y Registro.

La Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notaria y Registro, rindió concepto institucional sobre el Proyecto de Ley objeto de estudio, en el cual formula las siguientes observaciones:

“...Por lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro considera que tras un análisis orgánico e integral de la normatividad vigente y aplicable al tema, es más acertada la propuesta del Proyecto de Ley 052 de 2016, en tanto reconoce la facultad establecida en cabeza de los jueces y la normatividad vigente, en lugar de proponer un trámite. No obstante se sugiere que en lugar de remitir al procedimiento establecido en la Ley 1561 de 2012, lo haga frente al procedimiento establecido en el Código General del Proceso toda vez que la primera hace referencia a bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, mientras que el segundo tiene una aplicación más universal respecto del procedimiento para la declaración de pertenencia y la prescripción adquisitiva de dominio.” (Negritas y subrayado fuera del Texto Original).

IV. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Frente al presente proyecto, se estima que podría generar posibles conflictos de interés, cuando se cuenten con familiares dentro de los grados exigidos por la ley, que sean titulares o con derechos sucesorales de predios donde funcionen establecimientos públicos y que no cumplan con los requisitos para ser adquiridos por prescripción, sino a través de lo establecido en la Ley 1742 de 2014.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

De los Congresistas,


Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
 Representante a la Cámara


Luis Fernando Gómez Betancurt
 Representante a la Cámara


Martha Patricia Villalba Hodwalker
 Representante a la Cámara


Julián Peinado Ramírez
 Representante a la Cámara


Norma Hurtado Sánchez
 Representante a la Cámara


Elbert Díaz Lozano
 Representante a la Cámara



Alejandro Vega Pérez
 Representante a la Cámara


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Representante a la Cámara
 Departamento Valle del Cauca


John Arley Murillo Benítez
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Afro


Andrés David Calle Aguas
 Representante a la Cámara


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara - Partido Cambio Radical


John Jairo Cárdenas Moran
 Representante a la Cámara


Luis Alberto Albán Urbano
 Representante a la Cámara


Iván Darío Agudelo Zapata
 Senador de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2020
 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica y adiciona el Decreto 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NO. _____ CAMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 1278 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República de Colombia
Decreta:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar y adicionar el Decreto 1278 de 2002, **“Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”** con la finalidad de incluir un régimen transitorio de manera que el Estado garantice los derechos de los etnoeducadores y docentes de comunidades negras y raizales, que fueron nombrados, se profesionalizaron y no se han podido escalar a la fecha.

ARTICULO 2. Adiciónense cuatro párrafos al artículo 46 del Decreto 1278 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979.

Parágrafo 1: Se proroga por dos meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, por una única vez, lo exigido en el parágrafo transitorio del artículo primero del decreto 317 del 2020, lo cual el Ministerio de Educación deberá publicitar por medios masivos de comunicación.

Parágrafo 2: Hasta que se expida el estatuto de profesionalización de los etnoeducadores, los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes, que se encuentren vinculados al servicio del Estado en establecimientos educativos estatales indígenas en los niveles de preescolar, básica y media, nombrados en provisionalidad o en cualquier modalidad, y hayan cumplido con lo exigido en el parágrafo transitorio del artículo primero del decreto 317 del 2020, tendrán derecho a que se les asimile al equivalente al grado y nivel del escalafón vigente para los docentes convencionales.

Parágrafo 3: Para efectos de poder determinar el nivel salarial que le corresponda según el grado que ostente, las entidades territoriales deberán evaluar a los etnoeducadores previa prueba escrita diseñada por el Ministerio de Educación para tal fin, diseño que se realizara en un término no mayor de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Culminado este proceso, el etnoeducador comenzará a percibir la asignación básica mensual que corresponda al grado y nivel en el que se le equipare.

Parágrafo 4: Los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes, que se encuentren vinculados al servicio del Estado en establecimientos educativos estatales indígenas en los niveles de preescolar, básica y media que esté a menos de un año para su pensión, se le deberá equiparar al grado y nivel que le corresponda antes de expedirle el acto

administrativo para tal fin y deberá pensionarse con el porcentaje sobre la asignación básica que le corresponda después de equipararle el escalafón, en los demás casos, sólo se exigirá que el último año haya percibido su asignación básica en el grado y nivel que se le equiparó.

ARTICULO 3: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



H.R Jose Luis Pinedo Campo
Partido Cambio Radical
Departamento del Magdalena



Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Partido Cambio Radical



H.R. Mauricio Parodi Diaz
Partido Cambio Radical
Departamento de Antioquia



H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio
Partido Cambio Radical
Departamento del Atlántico




H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides
Partido Cambio Radical
Departamento del Atlántico



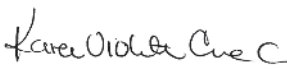
H.R. César Augusto Lorduy Maldonado
Partido Cambio Radical
Departamento del Atlántico



JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



H.R. Angela Patricia Sánchez Leal
Partido Cambio Radical
Bogotá



H.R Karen Violette Cure Corcione
Partido Cambio Radical
Departamento de Bolívar



H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz
Partido Cambio Radical
Departamento de Boyacá



H.R. Erwin Arias Betancourt
Partido Cambio Radical
Departamento de Caldas



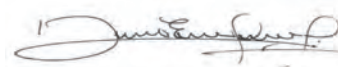
H.R. Betty Zorro Africano
Partido Cambio Radical
Departamento de Cundinamarca



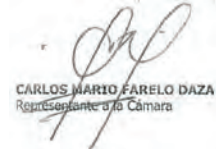
H.R Néstor Leonardo Rico Rico
Partido Cambio Radical
Departamento de Cundinamarca








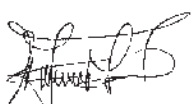


H.R. Eloy Chichí Quintero Romero
Partido Cambio Radical
Departamento del Cesar



H.R. David Ernesto Pulido Novoa
Partido Cambio Radical
Departamento del Guaviare





CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>H.R. Jaime Rodríguez Contreras Partido Cambio Radical Departamento del Meta</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>H.R. Jairo Humberto Cristo Corre Partido Cambio Radical Departamento de Norte de Santander</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda Partido Cambio Radical Departamento del Quindío</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>JORGE MÉNDEZ URBÁN Representante a la Cámara - Partido Cambio Radical</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>H.R. Salim Villamil Quessep Partido Cambio Radical Departamento de Sucre</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>H.R. Aquileo Medina Arteaga Partido Cambio Radical Departamento del Tolima</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>OSWALDO ARCOS BENAVIDES Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">  <p>H.R. Óscar Camilo Arango Cárdenas Partido Cambio Radical Departamento del Vichada</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. _____ CAMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 1278 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p>La Carta Magna de Colombia en su artículo 150.1 expresa que el Congreso de la República dentro de sus funciones constitucionales puede “Interpretar, reformar y derogar leyes”, así mismo, el artículo 150.19 a la letra dice que es dado al Congreso “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: ... e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos...” y sobre esa base, y entendiendo que según criterio del Departamento Administrativo de la Función Pública, los docentes una vez están posesionados son servidores públicos; señores Congresistas, presento este proyecto por medio del cual pretendo hacer una interpretación sencilla de las normas que rigen el tema de los etnoeducadores en nuestro país y proponer modificaciones que permitan un trato justo a un segmento importante de los que hoy se esfuerzan por hacer una Colombia incluyente.</p> <p>1. OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Propender que a la población de los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes, que se encuentren vinculados al servicio del Estado en establecimientos educativos estatales indígenas en los niveles de preescolar, básica y media docentes que laboran en territorios indígenas, se les otorgue el derecho de ostentar una ubicación en el escalafón salarial. ✓ Lograr con el concurso de todos los Congresistas, se cierre una brecha
<p>laboral que de manera injustificada e inconstitucional se viene presentando desde hace más de 18 años con los etnoeducadores.</p> <p>2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES</p> <p>Para una mejor comprensión, estableceremos dos grupos de antecedentes, unos remotos y unos recientes, ya que en el transcurso de la redacción de este proyecto de ley sucedió que el Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidió un decreto después que radicáramos una solicitud en el Ministerio de Educación, que da solución parcial a la problemática en estudio.</p> <p>2.1 Antecedentes Remotos</p> <p>La constitución política de Colombia tiene en consideración y reconoce la importancia de proteger la diversidad étnica y cultural, y en ese mismo orden identifica la educación como un derecho fundamental para nuestro país, por ello, es importante contar con Etnoeducadores que aporten a la reproducción de conocimiento en las comunidades indígenas en relación con sus costumbres y creencias.</p> <p>En el título I de la Constitución Política de Colombia, específicamente en el artículo 7, se reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación y así mismo se protege. En el Título II, de los derechos, garantías y deberes, en su artículo 67 expresa que la educación es un servicio público, y en el último párrafo del artículo 68 ordena que “los integrantes de grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”.</p>	<p>El convenio 169 de la O.I.T sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tratado internacional que es ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991, el cual ordena que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” y textualmente en su literal a) del artículo 2, reza: “que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;” (la negrilla es propia), de igual manera el capítulo 3 que se desarrolla entre los artículos 55 al 63 de la Ley 115 de 1994 expone los principios y reglas especiales para grupos étnicos.</p> <p>Etnoeducadores son los docentes dedicados a los grupos y comunidades indígenas. La ley 115 de 1994 lo establece específicamente en su artículo 55 de la siguiente manera: “<i>Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos</i>”.</p> <p>Una de las condiciones fundamentales para ejercer la docencia en las comunidades indígenas es que los educadores sean preferiblemente miembros de dichas sociedades, de manera que dominen sus lenguas, dialectos, culturas, cosmogonías, cosmovisiones, en general todas sus costumbres y creencias, como lo exige la Convención 160 de la O.I.T en su artículo 27, de hecho especifica que el gobierno debe garantizar la formación de docentes completamente capacitados para estos fines, con miras a que más adelante sean justamente docentes originarios de dichos grupos étnicos.</p>

<p>Es en el decreto 804 de 1995 (elaborado por el gobierno en conjunto con las comunidades indígenas) donde se reglamentan los aspectos referentes a la educación de los grupos étnicos en Colombia, la forma en que se deben vincular, específicamente en el artículo 12, se establece: <i>“De conformidad con lo previsto en los artículos 62, 115 y 116 de la Ley 115 de 1994 y en las normas especiales vigentes que rigen la vinculación de etnoeducadores, para el nombramiento de docentes indígenas y de directivos docentes indígenas con el fin de prestar sus servicios en sus respectivas comunidades, podrá excepcionarse del requisito del título de licenciado o de normalista y del concurso.</i></p> <p><i>En el evento de existir personal escalafonado, titulado o en formación dentro de los miembros del respectivo grupo étnico que se encuentren en capacidad y disponibilidad para prestar el servicio como etnoeducadores, éste tendrá prelación para ser vinculado.</i></p> <p>No obstante, en el decreto 804 de 1995, no se establecen normas sobre la profesionalización de los etnoeducadores, y al entrar en vigencia el decreto 1278 de 19 de junio de 2002 donde se formula el Estatuto de profesionalización docente, tampoco se hace relación al procedimiento para escalafones de las minorías étnicas y comunidades negras y raizales, las cuales tienen por reconocimiento constitucional un trato diferencial, generando de esta manera una desigualdad y desconociendo en este sentido los derechos que constitucionalmente fueron otorgados a los grupos étnicos en Colombia.</p> <p>Un estado social de derecho como es el caso de Colombia, propone un trato idéntico en lo que respecta a las condiciones salariales para los trabajadores</p>	<p>que poseen las mismas condiciones en su trabajo, lo que supone que, a igual trabajo igual remuneración. En el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, dispone que los trabajadores que ocupen cargos, jornadas, condiciones de eficiencia laboral iguales, deben adquirir el mismo salario. Además, este mismo artículo prohíbe establecer diferencias salariales por discriminación de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, y actividades sindicales.</p> <p>Con fundamento en las normas relacionadas en el acápite anterior, en nuestro país, se procedió a realizar nombramientos de etnoeducadores basados en el artículo 62 de la Ley 115 de 1994, mediante el cual se propuso una selección concertada entre las autoridades competentes y los grupos étnicos, para de esta forma garantizar la preferencia de los miembros de las comunidades que se encuentran radicados en ellas, conocimientos básicos del respectivo grupo étnico, especialmente de la lengua materna además del castellano. En este orden de ideas, luego de acreditar el cumplimiento de estos requisitos se nombraron en propiedad, basados en este artículo:</p> <p>“ARTÍCULO 62. SELECCIÓN DE EDUCADORES. <i>Las autoridades competentes, en concertación con los grupos étnicos, seleccionarán a los educadores que laboren en sus territorios, preferiblemente, entre los miembros de las comunidades en ellas radicados. Dichos educadores deberán acreditar formación en etnoeducación, poseer conocimientos básicos del respectivo grupo étnico, en especial de su lengua materna, además del castellano.</i></p> <p>La vinculación, administración y formación de docentes para los grupos étnicos se efectuará de conformidad con el estatuto docente y con las normas especiales vigentes aplicables a tales grupos.</p>
<p><i>El Ministerio de Educación Nacional, conjuntamente con las entidades territoriales y en concertación con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos establecerá programas especiales para la formación y profesionalización de etnoeducadores o adecuará los ya existentes, para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley y en la Ley 60 de 1993.” (Negrilla fuera de texto).</i></p> <p>No obstante, dichos nombramientos no se efectuaron de conformidad con las disposiciones del decreto 1278 del 2002, por cuanto se requería que el legislador expidiera un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, toda vez que a la fecha, las únicas normas aplicables a los grupos indígenas serían las contenidas en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y las demás normas complementarias, dejando por fuera la posibilidad de aplicación a este grupo de docentes, el estatuto contenido en el referido Decreto 1278.</p> <p>Ahora bien, el decreto 1278 de 2002 establece el estatuto de profesionalización docente, en su capítulo II plantea los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal y las clases de nombramiento. Puntualiza en su artículo 9 los pasos para participar en el concurso de ingreso al servicio docente, y su artículo 10 define los cargos; docente y directivo docente. Sigue siendo omitido el tema de los etnoeducadores, no se hace ninguna especificación de lo que debe hacer un etnoeducador con estudios, por ejemplo; estudios de cuarto nivel para lograr consideración en el escalafón y la tabla salarial. Mientras que los docentes que no laboran en comunidades indígenas gozan de estos privilegios. Es acá donde se observa la desigualdad, el docente de etnia con posgrados no tiene la misma oportunidad que los docentes de otras modalidades, aun cuando ambos tengan estudios superiores.</p>	<p>El estado tiene un compromiso adquirido mediante el artículo 58 presente en la ley 115 del 94 donde garantiza la formación de los educadores de los grupos étnicos, pero queda en deuda en la profesionalización de los mismos, dejando una brecha salarial bastante considerable e injusta, de la cual han pasado 18 años.</p> <p>Con respecto a esto, la sentencia C-208 de 2007 establece que con la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002 por el cual se establece el estatuto de profesionalización docente, existe ausencia de regulación en lo que compete a los educadores indígenas, como se ha expuesto en párrafos anteriores, por lo que concluyó que mientras se expide un estatuto especial y concertado, los artículos de la Ley 115 que regulan lo atinente a la etnoeducación tienen plena vigencia. Lo afirmó cuando dice:</p> <p><i>“siempre y cuando se entienda que el mismo no es aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena, con la aclaración de que, mientras el Legislador procede a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones aplicables a los grupos indígenas serán contenidas en la Ley general de educación y demás normas complementarias” (negrillas fuera de texto).</i></p> <p>De igual manera, en pronunciamientos más recientes, encontramos que las sentencias de la Corte Constitucional T-907 de 2011, T-801 de 2012 y T-049 de 2013 han mantenido la línea jurisprudencial al reiterar que mientras no</p>

<p>exista el Estatuto de Profesionalización de los Etnoeducadores, siempre los nombramientos en propiedad de esta clase especial de docentes, deberá realizarse con base en los lineamientos ordenados en el artículo 62 de la Ley 115 de 1994 y el Decreto 804 de 1995, debiéndose cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ser producto de una selección concertada entre las autoridades competentes y los grupos étnicos. Preferir los miembros de las comunidades que se encuentren radicados en ellas. Exigir formación en etnoeducación. Solicitar la acreditación de conocimientos básicos del respectivo grupo étnico. <p>Mientras persista el silencio respecto a lo que concierne al escalafón de los docentes de etnias y comunidades negras y raizales, por lo que sigue siendo aplicable, lo ordenado en la sentencia C-208 de 2007, cuando ordena : <i>“mientras el Legislador procede a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones aplicables a los grupos indígenas serán contenidas en la Ley general de educación y demás normas complementarias”</i> (negrillas fuera de texto).</p> <p>2.2 Antecedentes Recientes</p> <p>Con fecha 19 de octubre de 2019, una vez comenzamos las investigaciones y estudio de toda la información que rodea el tema de los Etnoeducadores, radicamos una solicitud al Ministerio de Educación donde se decía: “Con el propósito de adelantar el correspondiente estudio previo para un trabajo</p>	<p>legislativo en mi calidad de Congresista ...” y se solicitó textualmente lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Cuantos etnoeducadores hay vinculados en el País y a que región pertenecen. En que escalafón se encuentran actualmente. Qué nivel educativo tienen en la actualidad. Fecha de vinculación.” <p>La respuesta a nuestra solicitud fue enviada en el mes de noviembre de la misma anualidad, donde se evidencia que de 21.079 etnoeducadores que existen en el territorio nacional, el 38.69% son profesionales o licenciados en educación, el 12.48% tienen postgrado en educación y el 10.36% postgrados en otras áreas, el mayor número de vinculados se hizo en el 2004, lo que permite pensar que los que han alcanzado su nivel de postgrado fue posterior a su vinculación y aun así no han podido escalafonar por falta de la expedición de la norma respectiva.</p> <p>3. SITUACION DESPUES DE SOLICITAR INFORMACION AL MINISTERIO DE EDUCACION</p> <p>El 27 de febrero de la presente anualidad, por intermedio del Departamento Administrativo de la Función Pública, se expide el Decreto 317, <i>“Por el cual se establece la remuneración de los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes que atiendan población indígena en territorios indígenas, en los niveles de preescolar, básica y media, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial.”</i></p>
<p>Si bien con este decreto en el parágrafo transitorio del artículo primero, se estable: <i>“Los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes, que se encuentren vinculados al servicio del Estado en establecimientos educativos estatales indígenas en los niveles de preescolar, básica y media a la entrada en vigencia del presente decreto, por una única vez, contarán con un plazo de cuatro (4) meses, para acreditar el título académico correspondiente ante la entidad territorial certificada, a efectos de la actualización de su asignación salarial conforme a lo establecido en el presente decreto. La entidad territorial tendrá plazo de treinta (30) días para adelantar la revisión y expedir el correspondiente acto administrativo motivado. Las solicitudes deben ser radicadas ante la respectiva entidad territorial certificada, mediante oficio escrito junto a los soportes que lo acrediten. El reconocimiento salarial que se ordene, en los casos que, así lo disponga el acto administrativo, surtirá efectos fiscales a partir de la fecha de la firmeza de este.”</i>, con lo cual se le da la oportunidad a los etnoeducadores que han avanzado en sus estudios de poder ganar un poco más de lo que hoy están percibiendo como asignación básica mensual salarial, en la medida que cumplan con los requisitos exigidos y alleguen la documentación exigida, consideramos que no se termina de cerrar la brecha que por años de manera injustificada se ha mantenido, porque en el decreto 317 del 2020, se establecen para los etnoeducadores salarios reconociendo solo seis niveles diferentes, con lo cual a manera de ejemplo, un normalista superior o tecnólogo en educación, que preste sus servicios como etnoeducador solo podría ganar lo que un normalista superior o tecnólogo convencional gana en el nivel más bajo, ya que estos últimos están entre \$1.755.704 y \$3.576.449 en la tabla salarial que aplica para este año, y lo mismo se repite en el caso de licenciado o profesional no licenciado sin especialización que para el régimen convencional, el nivel dos</p>	<p>paga entre \$2.209.679 y \$4.029.815, mientras que para un etnoeducador con el mismo nivel de cualificación, el salario es de \$2.209.679, y de igual forma se repite en los casos en que coinciden los seis niveles que se establecen para los etnoeducadores con los convencionales, siempre están en el valor más bajo establecido para estos últimos.</p> <p>Lo anterior, implica que se sigue sin que se les permite a los etnoeducadores escalar en términos salariales por su cualificación y experiencia ganada con el tiempo de ejercicio, porque siguen sin ser escalafonados o al menos equiparado a los grados de los convencionales, teniendo los mismos estudios y experiencia.</p> <p>Por lo anterior y basado en las funciones que le competen al Congreso según el artículo 150.19 de la Constitución Nacional, este servidor, propone que se modifique el Decreto 1278 de 2002, para saldar la deuda de 18 años del Estado Colombiano con estos grupos de docentes minoritarios.</p> <p>El Estado Colombiano, está en deuda con los etnoeducadores, así lo demuestra este recorrido por las normas existentes, toda vez que aun debiendo expedir el estatuto de escalafón docente de los etnoeducadores, ha sido omisivo, ya que si el gobierno nacional hubiese acatado lo ordenado por el decreto 804 de 1995, expidiendo los criterios previamente establecidos por las instancias de concertación que para tal efecto existen, hoy no tendría la deuda con este grupo de docentes, que se han tenido que conformar con los nombramientos iniciales y se les ha cercenado la posibilidad de ascender en el escalafón, atentando así con sus derechos fundamentales.</p>

<p>Es decir, los docentes minoritarios, que han sido nombrados a la luz de la ley 115 y sus decretos reglamentarios, se deben escalafonar sin necesidad de concursar y sobre el entendido que fueron nombrados agotando la exigencia del artículo 10 del decreto 1278 de 2002.</p> <p>Hoy, existen muchos de esos docentes que han superado el nivel académico con el que ingresaron a formar parte de los etnoeducadores, pese a las zonas de difícil acceso en el que desarrollan su labor.</p> <p>Señores Congresistas, con esta exposición incito a considerar la necesidad de transformar esta situación, de manera que se cierre esta brecha laboral que vulnera el derecho de los etnoeducadores y docentes de comunidades negras y raizales a aspirar al escalafón salarial, teniendo en cuenta que es menester del Estado valorar el esfuerzo, la profesionalización, la dedicación, el intelecto y la vocación de quienes se dedican a la ardua tarea de educar y sobretodo de mantener vivas las costumbres y cultura de nuestros pueblos originarios, que de alguna forma cumplen funciones difíciles y realmente loables. Es vital para incentivarlos, motivarlos y sobretodo reconocer sus méritos porque es lo justo, para que el país siga contando con la calidad de docentes que día a día se entregan a tan enalzable trabajo. Por eso se sugiere justificadamente que se inicie este trabajo de reconocimiento según los méritos académicos que estos docentes hayan obtenido.</p> <p>4. IMPACTO FISCAL</p> <p>A largo plazo el nivel de vida de las comunidades étnicas del país no mejorará si no se invierte en la calidad de la educación que recibe esta población, ya que no pueden generar desarrollo si no tienen herramientas para salir de la</p>	<p>pobreza, y es precisamente la educación, la herramienta más importante que los ciudadanos tienen para incrementar sus ingresos futuros, toda vez que gozar de una buena preparación les da la oportunidad de entrar a competir al mercado laboral que cada vez es más exigente.</p> <p>Es por lo anterior que se requiere ofrecer mejores condiciones laborales a los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes que atiendan población indígena en territorios indígenas, en los niveles de preescolar, básica y media, estimulándolos a escalar en términos salariales por su cualificación y experiencia ganada con el tiempo de ejercicio.</p> <p>Sin duda, no permitir que escalen desincentiva a los etnoeducadores y prefieren no avanzar en su preparación, lo cual implica que cada día serán menos cualificados los que formen a las poblaciones indígenas. Lo que conllevaría a que estas poblaciones tendrán menor calidad educativa y por tanto tendrían menos oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.</p> <p>En la situación actual, en términos de salarios, los etnoeducadores en algunos rubros están equiparados como es en lo referente a los NORMALISTAS SUPERIOR O TECNOLOGOS EN EDUCACION, los cuales tienen la misma asignación salarial de los docentes escalafonados en el nivel 1 A que conforman el grupo de los docentes convencionales.</p> <p>Igual situación se presenta en el caso de los escalafonados para los convencionales en el grado y nivel 2A que corresponden a LICENCIADOS O PROFESIONALES NO LICENCIADOS SIN ESPECIALIZACION Y CON</p>
<p>ESPECIALIZACION respectivamente, que para el caso de los Etnoeducadores se clasifican de igual forma dependiendo del nivel de educación.</p> <p>Teniendo en cuenta que el Decreto 317 del 2020, se establece esta misma escala salarial por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, no habría una diferencia de salarios y por lo tanto no existe impacto fiscal en este segmento, asumiendo que los etnoeducadores que queden en este nivel después de evaluarlos, percibirían la misma asignación básica o nivel salarial proyectado por este decreto.</p> <p>Asumiendo que de los 21.079¹ etnoeducadores que existen en el país, una proporción quedará en los niveles mencionados, la divergencia se encuentra en los demás niveles salariales contemplados por la escala salarial establecida para los docentes convencionales regidos a la luz del decreto 1278 de 2002, que una vez se evalúen los etnoeducadores y se asimile en los niveles y grados que correspondan, el Estado debe asumir la diferencia salarial que resulte de este ejercicio, pero que no podemos calcular debido a la ausencia de información primaria, la cual se conocerá una vez se produzca las evaluaciones de las que se trata el presente proyecto.</p> <p>5. CRITERIOS GUÍAS SOBRE IMPEDIMENTOS.</p> <p>El presente proyecto es de los que se enmarcan en la circunstancia descrita en el literal a) del artículo 286 de la ley 5 de 1992, de las situaciones que NO configuran impedimentos:</p> <p><small>¹ Ministerio de Educación Nacional, Rad MEN No. 219-ER-298136</small></p>	<p>“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.”</p> <p>Es decir, este proyecto no beneficia de manera particular, actual y directo a favor a ningún congresista, aun cuando tuviera un etnoeducador como cónyuge o compañero; permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, ya que este proyecto es para todos los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes, que se encuentren vinculados al servicio del Estado en establecimientos educativos estatales indígenas en los niveles de preescolar, básica y media.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>H.R Jose Luis Pinedo Campo Partido Cambio Radical Departamento del Magdalena</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Temistocles Ortega Narváez Senador de la República Partido Cambio Radical</p> </div> </div>

H.R. Mauricio Parodi Díaz
Partido Cambio Radical
Departamento de Antioquia

H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio
Partido Cambio Radical
Departamento del Atlántico

H.R. Karen Violette Cure Corcione
Partido Cambio Radical
Departamento de Bolívar

H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz
Partido Cambio Radical
Departamento de Boyacá

H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides
Partido Cambio Radical
Departamento del Atlántico

H.R. César Augusto Lorduy Maldonado
Partido Cambio Radical
Departamento del Atlántico

H.R. Erwin Arias Betancourt
Partido Cambio Radical
Departamento de Caldas

H.R. Betty Zorro Africano
Partido Cambio Radical
Departamento de Cundinamarca

JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal
Partido Cambio Radical
Bogotá

H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
Partido Cambio Radical
Departamento de Cundinamarca

H.R. Eloy Chichí Quintero Romero
Partido Cambio Radical
Departamento del Cesar

H.R. David Ernesto Pulido Novoa
Partido Cambio Radical
Departamento del Guaviare

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

H.R. Salim Villamil Quessep
Partido Cambio Radical
Departamento de Sucre

H.R. Aquileo Medina Arteaga
Partido Cambio Radical
Departamento del Tolima

H.R. Jaime Rodríguez Contreras
Partido Cambio Radical
Departamento del Meta

H.R. Jairo Humberto Cristo Corre
Partido Cambio Radical
Departamento de Norte de Santander

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca

H.R. Óscar Camilo Arango Cárdenas
Partido Cambio Radical
Departamento del Vichada

H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda
Partido Cambio Radical
Departamento del Quindío

JORGE MENENDEZ
Representante a la Cámara - Partido Cambio Radical

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se reforma el Estatuto Tributario de Colombia y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se reforma el Estatuto Tributario de Colombia y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto desmontar gradualmente los gravámenes en los movimientos financieros.



ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

*"Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000). La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:
- Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2021.
- Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2022.
- Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2023.*

ARTÍCULO 3. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO. A partir del 1o. de enero de 2025 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros.

Cordialmente,

	
KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	FABIO FERNANDO ARROYAVE Representante Valle del Cauca Partido Liberal

profundo en la política monetaria y cambiaria en el país. Así se terminaba una década caracterizada por transformaciones importantes en la forma de manejar la economía que fueron introducidas con la promulgación de la Constitución de 1991¹.

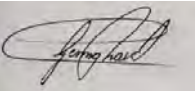

Durante la década de los 90, a factores como la liberación de las tasas de interés, la reducción en los coeficientes de encaje e inversiones forzosas y la apertura del sector financiero a la inversión extranjera (teniendo en cuenta que antes de la Constitución de 1991, el porcentaje de participación de capitales extranjeros en los bancos era limitado), se sumó un aumento en la representación de los saldos de cartera de los establecimientos de crédito privados respecto al PIB que pasó del 23.5% al 35% entre 1991 y 1997.

Desde 1998 se presentó un ciclo de expansión y contracción del crédito generado, este último, por acciones como la recesión en la actividad productiva y una disminución de la capacidad de los establecimientos de crédito para mantener la oferta por la caída de los depósitos bancarios, el deterioro de los niveles de solvencia de los intermediarios y una recomposición de los activos de dichos establecimientos a favor de inversiones en títulos de deuda pública (esto último generado tanto por el déficit fiscal, como por el interés de reducir la exposición al riesgo de sectores privados afectados por la crisis); además del incremento de las tasas de interés domésticas entre 1998 y 1999 a raíz de la disminución del flujo financiero externo. Antes de la crisis, el auge en el ingreso de capitales extranjeros estuvo directamente relacionado con un proceso de desregulación financiera pero en el período de crisis los índices de represión financiera aumentaron bajo dos figuras: inversiones forzosas y un impuesto a los débitos bancarios.²

"Utilizando un criterio de política anticíclica, en 1998 el Banco de la República redujo adicionalmente los coeficientes de encaje obligatorio y empezó a remunerarlo. A pesar de ello, la carga regulatoria del sector financiero se vio aumentada fuertemente desde finales de ese mismo año. Por un lado, el gobierno introdujo algunas inversiones forzosas a cargo de los establecimientos de crédito con el propósito de cubrir parcialmente los costos fiscales de la crisis financiera, con lo cual se revirtió, aunque en forma leve, la tendencia descendente que se había observado en el uso de estos instrumentos durante los siete años anteriores. Por otro lado, estableció un impuesto a las transacciones financieras destinado también a cubrir los costos de la crisis, en este caso de la banca pública. Aunque dicho impuesto tuvo inicialmente un carácter temporal, su recaudo fue extendido

¹ Pérez Reina, David. *Historia del Banco de la República. Crisis de 1999*. Pág. 439

² Villar Gómez, Leonardo. Salamanca Rojas, David. Murcia Pabón, Andrés. *Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974 - 2003*. Pág. 2 - 3

	
CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo	ERASMO ZULETA BECHARA Representante a la Cámara Córdoba Partido de la U

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020

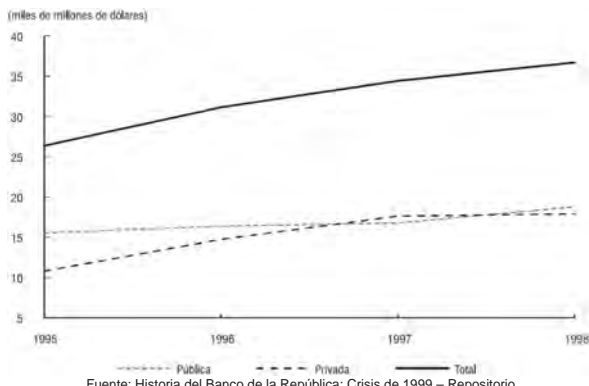
"Por medio del cual se reforma el Estatuto Tributario de Colombia y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

- **Crisis de fines del siglo XX**

La reversión de los flujos de capital externos provocada por las crisis económicas que enfrentaron diversos países dentro y fuera de nuestro continente (Rusia, Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Tailandia, Indonesia, entre otros) impactó negativamente condiciones internas que hacían vulnerable la economía a nivel nacional, entre ellas, el déficit fiscal creciente generado por un aumento del gasto del Gobierno por encima de los ingresos (déficit financiado principalmente por emisiones de deuda interna) y el déficit de cuenta corriente, generado por el proceso de apertura económica de la década de los 90 que provocó, además, el endeudamiento del sector privado que incluso sobrepasó el endeudamiento externo público:



"En 1999 Colombia sufrió la peor crisis económica desde que se tienen series de crecimiento, que vino acompañada de una crisis financiera y causó un cambio

posteriormente con propósitos fiscales y la tarifa correspondiente se elevó de un nivel inicial de 2X1000 a 3X1000 en 2001 y a 4X1000 a partir de 2003³.

El Banco de la República, atendiendo a las funciones que emanan de la última reforma constitucional, enfrentó la crisis con una defensa de la banda cambiaria (que implicó una disminución en varios períodos de las reservas internacionales y fue eliminada en septiembre de 1999), con el aumento de la liquidez disponible en la economía a partir de la disminución del encaje bancario y con préstamos a las entidades de crédito. Paralelo a ello, se han identificado como fallas de la banca central la falta de seguimiento efectivo al sistema financiero que hubiese permitido hacer una mejor evaluación y control del déficit fiscal, así como haber implementado controles de capital, sin desestimar lo que esto representaría para las inversiones extranjeras en el sistema financiero.⁴

- **Estado de Emergencia Económica y Social de 1998**

El 16 de noviembre de 1998, el presidente de la República Andrés Pastrana Arango, declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional mediante el decreto 2330.

Dentro de las causales contenidas en el Considerando del decreto mencionado arriba se encuentra, entre otras, el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito que amenaza con perturbar el orden económico y social; el agravamiento de la crisis financiera a nivel internacional que generó una disminución en el flujo neto de capitales externos con graves consecuencias sobre la economía nacional, principalmente sobre el sector financiero; las altas tasas de interés y la desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo dada la situación de crisis internacional y las restricciones monetarias que se mantuvieron a nivel interno; la situación que ponía en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito dadas las dificultades de garantizar liquidez a los ahorradores y el agotamiento de medidas para contrarrestar los efectos de la crisis por parte de las autoridades económicas entre las cuales se encuentran la reducción de los encajes, la ampliación del suministro de liquidez permanente hacia el sistema financiero por medio del Banco de la República, el fortalecimiento patrimonial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras mediante un mecanismo especial de redescuento por \$500 mil millones a través de un acuerdo con el Banco de la República, entre otros.

En este contexto y toda vez que el artículo primero del Decreto 2330 establecía: *"Declárese el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional desde la entrada en vigencia de este decreto hasta las veinticuatro horas*

³ Villar Gómez, Leonardo. Salamanca Rojas, David. Murcia Pabón, Andrés. *Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974 - 2003*. Pág. 10

⁴ Pérez Reina, David. *Historia del Banco de la República. Crisis de 1999*. Pág. 440 - 457

del día dieciséis (16) de noviembre de 1998", el 16 de noviembre del mismo año, desde la presidencia se expidió el Decreto 2331, por medio del cual se dictaron "medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias". En su artículo 29, y como parte de esos mecanismos institucionales y de financiación, en el Capítulo V del citado decreto: *De los mecanismos de financiación de las medidas de emergencia*; se señala el siguiente:

"ARTÍCULO 29. Establécense temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema, y de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y de este decreto.

Dicha contribución se causará sobre las siguientes operaciones:

a). Las transacciones que realicen los usuarios de los establecimientos de crédito, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con excepción de los traslados que se realicen entre cuentas en un establecimiento de crédito cuando ellas pertenezcan a la misma persona;

b). Los pagos que realicen los establecimientos de crédito mediante abono en cuenta corriente o de ahorros;

c). La emisión de cheques de gerencia, salvo cuando se expidan con cargo a recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante;

d). La readquisición de cartera o de títulos que hayan sido enajenados con pacto de recompra y el pago de los créditos interbancarios, con independencia del medio utilizado para su celebración o formalización, con excepción de las operaciones de reporto celebradas con el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;

e). Las transacciones que realicen los usuarios de las cuentas de depósitos en moneda nacional o extranjera abiertas en el Banco de la República mediante las cuales se disponga de recursos depositados en dichas cuentas.

PARÁGRAFO 1º. Para los efectos del literal a) del presente artículo se entiende por transacción toda operación de retiro en efectivo, en cheque, con talonario, con tarjetas débito, por cajero electrónico, mediante puntos de

pago, notas débito o mediante cualquiera otra modalidad que implique la disposición de los recursos depositados en las cuentas corrientes o de ahorro, denominadas en moneda legal o extranjera, o en UPAC-, sea que haya o no suficiente provisión de fondos, excluyendo los cargos en cuenta correspondientes a la prestación de servicios bancarios, tales como comisiones, tarifas, tasas y precios, incluyendo el valor de las chequeras.

PARÁGRAFO 2º. No estarán sujetos a esta contribución los débitos que se efectúen en las cuentas de depósito que mantienen los establecimientos de crédito en el Banco de la República para cubrir sus operaciones de canje en la Cámara de Compensación".

El artículo 30 del mismo decreto, señaló que la tarifa de dicha contribución para lo consignado en los numerales a, b y c, sería del dos por mil y causada sobre el valor total de la operación. Para lo consignado en los numerales d y e, la tarifa sería del uno punto dos por diez mil y causada también sobre el total de la operación. El artículo 31 señalaba quiénes serían los sujetos pasivos de las contribuciones y el artículo 32 señala a los establecimientos de crédito como responsables tanto del recaudo de las contribuciones, como del pago de las mismas al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN (entidad encargada de administrar y controlar la contribución junto con la Superintendencia Bancaria – art. 35).

• **Sentencia C-122199**

Mediante este fallo, la Corte Constitucional definió la naturaleza de este gravamen en la de un impuesto por lo que el recaudo entraría a hacer parte de las cuentas de la Tesorería General de la República. Adicionalmente, la Corte extendió el tributo a todas las operaciones interbancarias, eliminó la tarifa preferencial y ordenó que los recursos recaudados solo podrían ser destinados al apoyo de la banca pública, los usuarios de créditos hipotecarios y los ahorradores del sistema operativo, excluyendo así del beneficio a la banca privada.⁵

• **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de 1999**

Teniendo en cuenta el terremoto que tuvo lugar el 25 de enero de 1999 en el municipio de Córdoba, departamento de Quindío, con repercusiones en poblaciones de los departamentos de Caldas, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; el 29 de enero del mismo año mediante Decreto No. 195 del mismo año se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública. De acuerdo con el artículo primero de la citada norma, el Estado de Emergencia iría hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero con el fin de conjurar y evitar la

⁵ Lozano, Ignacio. Ramos, Jorge. Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Pág. 5

extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública a que se refieren los considerandos enunciados. En este contexto, el impuesto o contribución sobre las transacciones financieras se extiende hasta finales del año 2000 con ocasión del terremoto que dio lugar a la declaratoria de emergencia.⁶

• **Ley 633 de 2000**

El 29 de diciembre del 2000 mediante la Ley No. 633 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial"; el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF se adiciona al Estatuto Tributario a través del Libro Sexto – GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (art. 1), que señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 870. Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF. Créase como un nuevo impuesto, a partir del primero (1º) de enero del año 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

ARTÍCULO 871. Hecho Generador del GMF. El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.

En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.

PARÁGRAFO. Para los efectos del presente artículo, se entiende por transacción financiera toda operación de retiro en efectivo, mediante cheque, con talonario, con tarjeta débito, a través de cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquier otra modalidad que implique la disposición de recursos de cuentas de depósito, corrientes o de ahorros, en cualquier tipo de denominación, incluidos los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como "saldo positivo de tarjetas de crédito" y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante abono en cuenta".

⁶ Lozano. Ramos. Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Pág. 1

En el artículo 872 del libro sexto, la ley fija la tarifa de este impuesto en el tres por mil (3x1000) especificando que, en ningún caso, este valor será deducible de la renta bruta de los contribuyentes, que su causación se hace en el momento en que se produce la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera (art. 873) y que la base gravable corresponde al valor total de la transacción mediante la cual se dispone de los recursos (art. 874). La ley señala también los agentes de retención, la administración y las exenciones del GMF.

En lo que respecta a la disposición de los recursos generados del nuevo impuesto, el art. 2 de la Ley 633 de 2000 indica que, tanto el recaudo como los rendimientos del GMF, serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta ser apropiados en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes y que el Gobierno propondrá al Congreso de la República la incorporación de estos ingresos en la medida en que las necesidades locales lo requieran y hasta agotar su producido.

• **Ley 863 de 2003**

El Capítulo V – GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS de la Ley 863 de 2003, "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas" mediante su artículo 18, establece una nueva tarifa para el GMF por medio de la adición de un parágrafo transitorio al artículo 872 del Estatuto Tributario así: "Parágrafo transitorio. Por los años 2004 a 2007 inclusive la Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del cuatro por mil (4x1000)".

• **Ley 1111 de 2006**

Mediante el artículo 41 (Capítulo IV – GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS) de esta Ley "Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"; la tarifa del 4x1000 pasa de ser transitoria a ser fijada de manera permanente, a través de una modificación del artículo 872 del Estatuto Tributario así: "Artículo 872. Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros. La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del cuatro por mil (4x1000)".

• **Propuesta para el desmonte gradual del GMF**

En 2010, el Gobierno nacional socializó la propuesta de desmontar el impuesto a las transacciones financieras (que tenía ya una tarifa fija del 4x1000) disminuyendo un punto porcentual cada dos años. El desmonte se llevaría a partir del año 2011 hasta el 2018 cuando desaparecería. Desde el sector financiero, Asobancaria

manifestó que este impuesto había representado un retroceso significativo en el uso del efectivo, además de haber frenado el crecimiento de la economía y la profundización bancaria, en un país con muy baja penetración del sistema financiero en la población (para este período, se estimaba que sólo el 60% de la población adulta tenía acceso al sistema financiero, mientras en países como Chile este sector representaba el 70% del PIB, en Colombia llegaba al 30%) en este contexto, desde la presidencia de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF el 4x1000 fue calificado como un impuesto antitécnico y desde la academia, se propuso sustituirlo por un impuesto a la renta progresivo, teniendo en cuenta que el recaudo anual se venía estimando alrededor de los tres billones de pesos.⁷

En 2013 el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, radicó un Proyecto de Ley (aprobado en diciembre del mismo año) que proponía extender por un año el desmonte gradual del GMF (que contemplaba la disminución de un punto porcentual cada dos años, iniciando en 2015 con una tarifa del 2x1000; pasando al 1x1000 entre 2016 y 2017 hasta el 0x1000 en 2018), bajo el argumento de apoyar con estos recursos el Pacto Nacional Agropecuario y avanzar en la transformación de este sector.⁸ Además de considerar que este sería uno de los impuestos de más fácil recaudo y de menor evasión.⁹

• Ley 1694 de 2013

Mediante esta Ley "Por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones", se materializa el desmonte del impuesto a las transacciones financieras creado desde 1998 y con una tarifa fija permanente del 4x1000 a partir del 2006. El artículo primero de esta ley, propuso la modificación del artículo 872 del Estatuto Tributario de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

⁷ Revista Portafolio. "El cuatro por mil morirá en el 2018: Gobierno propondrá que el impuesto se reduzca un punto cada dos años", agosto de 2010. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cuatro-mil-morira-2018-gobierno-propondra-impuesto-reduzca-punto-dos-anos-341758>

⁸ Revista Dinero. "¿Larga vida al 4x1000?, febrero de 2013. Documento disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/radicado-proyecto-ley-para-extender-4x1000/185329>

⁹ Revista Dinero. "Gobierno aplazaría desmonte del 4x1000", diciembre de 2010. Documento disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/gobierno-aplazaria-desmonte-del-4x1000/109615>

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- * Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2015.
- * Al uno por mil (1 x 1.000) en los años 2016 y 2017.
- * Al cero por mil (0 x 1.000) en los años 2018 y siguientes.

PARÁGRAFO. A partir del 1º de enero de 2018 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

• Ley 1739 de 2014

Teniendo en cuenta la modificación propuesta en la Ley 1694 de 2013, mediante el art. 45 esta ley extiende el desmonte del impuesto a las transacciones financieras así:

"ARTÍCULO 45º. Modifíquese el Artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2019.
- Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2020.
- Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2021.

Parágrafo. A partir del 1 de enero de 2022 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

En la actualidad y con la más reciente reforma tributaria, "se estipulo que el tributo se mantendría en 2018, a partir del próximo año iniciaría su desmonte gradual, hasta llegar a su desaparición total en el 2022".¹⁰ A continuación, se presentan dos imágenes correspondientes a la evolución del impuesto a las transacciones financieras en Colombia y el comportamiento en el recaudo del mismo:

EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

¹⁰ Diario La República. "Conozca cómo ha sido la evolución del impuesto del 4x1000 en 20 años", agosto de 2018. Documento disponible en <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>

• Histórico



Fuente: Diario La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>

• Impacto fiscal del proyecto



Fuente: Diario La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL GMF

Desde la teoría, los criterios de eficiencia y equidad son parte fundamental en la hoja de ruta que guía las decisiones en materia tributaria a través de sistemas progresivos o regresivos para la distribución de la renta. En este sentido, respecto al impuesto a las transacciones financieras se han debatido diversas posturas ya sea a favor de su permanencia con una tasa fija (como sucede desde hace varios años en Colombia) o a favor de un desmonte progresivo hasta su desaparición teniendo en cuenta los dos conceptos anteriormente mencionados.

Tal como se mencionaba anteriormente, en noviembre de 1998 y dadas las facultades que otorga al gobierno la Constitución de 1991 en situaciones de crisis económica, se creó "una contribución sin precedentes" en la historia fiscal del país; consistía pues en el gravamen a las transacciones financieras (retiros de cuentas corrientes y de ahorros, entre otras) con una tasa del 2x1000. En un primer momento, el tributo se extendería hasta finales de 1999, tiempo en el cual se estimaba podrían corregirse los problemas del sector financiero (liquidez) que llevaron a la declaratoria de la crisis; sin embargo, situaciones como el terremoto en el eje cafetero provocaron su extensión hasta que dicho impuesto empezó a dibujarse como "pieza fundamental" en la estructura tributaria (teniendo en cuenta que ya se contemplaba dentro de la reforma tributaria que el ejecutivo presentó al Congreso en el 2000), principalmente por los niveles de recaudo que había generado en un momento en que las necesidades de recursos fiscales interactuaban con la imposibilidad de hacer ajustes significativos al gasto público.¹¹

Algunas de las posturas alrededor del establecimiento y la implementación de este tipo de tributo, son aquellas que señalan problemas de eficiencia relacionados con el incremento en los costos de uso del capital, con la alteración en la estructura de financiamiento de las empresas, con un desestímulo en las operaciones financieras de corto plazo y con una reducción en la rentabilidad efectiva de los recursos depositados en las cuentas corrientes y de ahorros que impacta directamente en el desestímulo antes nombrado, generando preferencias por otro tipo de mecanismos no gravados con este impuesto. Se ha señalado benéfica, la eficacia del tributo por ser "fuente potencial de rentas fiscales y como mecanismo efectivo para reducir el exceso de volatilidad de los mercados financieros".¹² Tal como se mencionó en los antecedentes, en la última reforma tributaria se propuso nuevamente un desmonte de este impuesto iniciando en el año 2018 y finalizando en el 2022 con su desaparición. Sin embargo, además de algunos de los beneficios antes señalados,

¹¹ Lozano, Ramos. Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Pág. 1
¹² Lozano, Ramos. Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Pág. 3 – 4

para el 2018 se calculó una participación de cerca del 5% del recaudo total lo que hace difícil pensar en un desmonte total del mismo.¹³

Una de las dificultades que ha representado este impuesto para el sector financiero, es que se percibe como un obstáculo para aumentar la bancarización a nivel nacional. En varios de los informes y estudios que se han realizado sobre esta materia, dentro de las medidas que se contemplan para aumentar los porcentajes de bancarización ha estado presente el desmonte progresivo del impuesto a las transacciones financieras, teniendo en cuenta que el proceso de bancarización desestimula el uso del efectivo permitiendo a su vez aumentar el reconocimiento fiscal de costos y deducciones, pasivos e impuestos descontables.¹⁴ Al respecto, cabe mencionar que entre 2008 y 2014 el porcentaje de población adulta bancarizada pasó del 56% al 73%; sin embargo, solo el 53% de los bancarizados hace uso de sus productos financieros.¹⁵ En septiembre de 2019, la cifra de adultos bancarizados fue de 29 millones, es decir, el 83,3% de la población adulta del país.¹⁶

• Colombia respecto a la implementación del impuesto a las transacciones financieras en otros países del continente



De acuerdo con el estudio de Lozano y Ramos citado antes, hacia el año 2000, en varios países de América Latina el impuesto a las transacciones financieras fue adoptado de diversas formas orientadas principalmente a controlar los movimientos de capitales especulativos y generar nuevas rentas fiscales. Un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL en junio de 2012, clasifica, entre los tipos de impuestos a las transacciones financieras, los siguientes: el Impuesto al Débito/Crédito Bancario (IDB); el Impuesto a las Transacciones de Valores (ITV); y el Impuesto a las Transacciones de Divisas (ITD), siendo el más utilizado en el continente el Impuesto al Débito/Crédito Bancario cuya base son los retiros y/o depósitos de cuentas bancarias y el propósito la recaudación de ingresos fiscales. Respecto al mismo, el estudio destaca las siguientes características:

¹³ Diario La República. "Conozca cómo ha sido la evolución del impuesto del 4x1000 en 20 años", agosto de 2018. Documento disponible en <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>
¹⁴ Moreno Serrano, Sandra. "Incentivos fiscales a la bancarización en Latinoamérica", 2015. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT. Documento disponible en https://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista72/PUB_ICDT_ART_MORENOSERRANOSandraPatricia_Incentivosfiscalesa%20labancarizacionenLatinoamerica_RevistaICDT72_Bogota_15_.pdf
¹⁵ Revista Dinero. "Colombia difícilmente tendrá bancarización total en 2020". Abril de 2015. Documento disponible en <https://www.dinero.com/inversionistas/articulo/como-sera-bancarizacion-colombia-2020/207769>
¹⁶ Revista Portafolio. "el 83,3% de la población adulta tiene al menos un producto financiero". Enero de 2020. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/el-83-3-de-la-poblacion-adulta-tiene-al-menos-un-producto-financiero-537077>

- Había sido implementado en varios países de América Latina y Asia como una medida temporal para aliviar las crisis financieras pero que con el tiempo se transformó en un impuesto permanente (caso Colombia)
- Las tasas fijadas se habrían mantenido entre el 0.25% y el 3% (teniendo en cuenta que en algunos países se han aplicado exenciones o tasas preferenciales para transacciones hechas por cierto tipo de instituciones ya sea gubernamentales, bancas centrales, entre otras
- La base impositiva ha sido mayoritariamente sobre el débito (retiro) de cheques, cuentas corriente y de ahorros, así como al retiro de préstamos
- El recaudo generado de este tipo de impuesto varía de un país a otro, pero generalmente ha sido del orden del 1% del PIB

Como parte de los efectos adversos de este tipo de impuestos, el informe señala que se puede incrementar la tenencia de efectivo en tanto sería una manera de evitar su pago, al tiempo que hay una disminución en el uso de depósitos bancarios; que dada la elasticidad de la base (retiros y/o depósitos) con respecto a las tasas del impuesto (que tienden a ser altas) hay un incentivo para la desintermediación y como resultado de esta, una disminución de la productividad del impuesto (ingresos como porcentaje del PIB). También señala un posible debilitamiento del sistema financiero (con un crecimiento paralelo de sectores informales) y que la productividad de este tributo depende de la tasa utilizada, en la medida que a tasas más altas es mayor el incentivo para la evasión.¹⁷ Al respecto cabe mencionar que Colombia, además de ser uno de los países en donde este tributo pasó a ser permanente de manera más rápida, también es un país con la tarifa más alta.

Cordialmente,

	
KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	FABIO FERNANDO ARROYAVE Representante Valle del Cauca Partido Liberal

¹⁷ Rojas Suárez, Liliana. "La experiencia del impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: temas y lecciones", 2012. Publicado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Documento disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/liliana_rojas-suarez_adi_2012_sesion_2.pdf

	
CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo	ERASMO ZULETA BECHARA Representante a la Cámara Córdoba Partido de la U

BIBLIOGRAFÍA

Documentos digitales

- Pérez Reina, David. "Historia del Banco de la República. Crisis de 1999". Documento disponible en <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/7004/10.%20Historia%20del%20Banco%20de%20la%20Rep%C3%BAblica.%20Crisis%20de%201999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Villar Gómez, Leonardo. Salamanca Rojas, David. Murcia Pabón, Andrés. "Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974 – 2003". Publicado en Revista Desarrollo y Sociedad No. 55. Universidad de los Andes, 2005. Documento disponible en <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra322.pdf>
- Lozano, Ignacio. Ramos, Jorge. "Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras". Documento disponible en <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra143.pdf>
- Moreno Serrano, Sandra. "Incentivos fiscales a la bancarización en Latinoamérica", 2015. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT. Documento disponible en https://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista72/PUB_ICDT_ART_MORENOSERRANOSandraPatricia_Incentivosfiscalesa%20labancarizacionenLatinoamerica_RevistaICDT72_Bogota_15_.pdf

Revistas digitales

- Revista Portafolio. "El cuatro por mil moriría en el 2018: Gobierno propondrá que el impuesto se reduzca un punto cada dos años", agosto de 2010. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cuatro-mil-moriria-2018-gobierno-propondra-impuesto-reduzca-punto-dos-anos-341758>

- Revista Dinero. "¿Larga vida al 4x1000?, febrero de 2013. Documento disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/radicado-proyecto-ley-para-extender-4x1000/185329>
- Revista Dinero. "Gobierno aplazaría desmonte del 4x1000", diciembre de 2010. Documento disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/gobierno-aplazaria-desmonte-del-4x1000/109615>
- Diario La República. "Conozca cómo ha sido la evolución del impuesto del 4x1000 en 20 años", agosto de 2018. Documento disponible en <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>
- Revista Dinero. "Colombia difícilmente tendrá bancarización total en 2020". Abril de 2015. Documento disponible en <https://www.dinero.com/inversionistas/articulo/como-sera-bancarizacion-colombia-2020/207769>
- Revista Portafolio. "el 83,3% de la población adulta tiene al menos un producto financiero". Enero de 2020. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/el-83-3-de-la-poblacion-adulta-tiene-al-menos-un-producto-financiero-537077>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los ciclistas en el país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Crear medidas para la protección y seguridad de los ciclistas, que permitan el tránsito y uso seguro de la bicicleta en el territorio nacional, así como también contrarrestar el hurto de bicicletas, la comercialización ilegal de estas y de partes.

Artículo 2º. Registro Único Nacional de Bicicletas (RUNB). Créese el Registro Único Nacional de Bicicletas, por medio del cual se recopilará la información relacionada con la identificación de las bicicletas y de partes, su procedencia y el propietario de las mismas.

Parágrafo 1º. Las bicicletas y partes que se encuentren disponibles para ser comercializadas, bien sea de manera física o virtual a través de plataformas de comercio electrónico, deberán ser registradas por sus comercializadores en el RUNB, el cual generará el sistema de identificación correspondiente.

Parágrafo 2º. Las bicicletas que circulen actualmente por el territorio nacional podrán, de manera voluntaria, ser registradas en el RUNB por parte de sus propietarios, el cual generará el sistema de identificación correspondiente.

Parágrafo 3º. Cuando la comercialización se realice a través de plataformas de comercio electrónico, estas estarán obligadas a verificar la existencia del registro de las bicicletas y partes en el RUNB. Cuando se evidencie que las mismas no están registradas, los responsables de las plataformas deberán inhabilitar la cuenta del usuario e informar de tal situación a las autoridades competentes, so pena de ser sancionadas conforme a la normatividad vigente.

Parágrafo 4º. Cuando el usuario de la bicicleta fuese un menor de edad, la información que se incluya en el Registro Único Nacional de Bicicletas será de quien ejerza su patria potestad.

Parágrafo 5º. El Ministerio de Transporte implementará en un término de 2 años, contados a partir de la expedición de la presente Ley, la operación del Registro Único Nacional de Bicicletas -RUNB y el procedimiento para la identificación, marcación y registro de las bicicletas y de partes.

El Registro Único Nacional de Bicicletas - RUNB estará incorporado en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), cuyos trámites estarán sujetos a lo dispuesto en la Ley 1005 de 2006 o aquella norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Artículo 3º. Registro y marcación de bicicletas y partes. Los comercializadores de bicicletas y partes que se clasifiquen como nuevas, a partir de la implementación del registro, tendrán la obligación de registrar las mismas en el RUNB, el cual generará el sistema de identificación para la respectiva marcación. Los propietarios de las bicicletas que se encuentren en circulación, a partir de la implementación del registro, podrán registrar las mismas en el RUNB, el cual generará el sistema de identificación para la respectiva marcación.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional hará campañas de sensibilización dirigidas a los comercializadores y ciclistas, para que efectúen el registro y marcación de las bicicletas y partes, según sea el caso.

Parágrafo 2º. En los eventos de cambio de características de la bicicleta o transferencia del dominio de esta o de sus partes, se deberá registrar y actualizar tal información en el RUNB. En todo caso, lo relativo a la transferencia del dominio se sujetará a lo dispuesto en el Código Civil respecto de los bienes muebles y la comercialización de las mismas se sujetará a lo dispuesto en el Código de Comercio.

Artículo 4º. Alcance del registro y marcación. El RUNB funcionará a nivel nacional y permitirá:

- a) Constatar la identidad de quien ha sido registrado como propietario de bicicletas y partes.
- b) Suministrar la información a las autoridades competentes acerca de los propietarios de las bicicletas y partes.

Parágrafo 1º. Si realizado el procedimiento de verificación del RUNB se comprueba que existe un reporte por hurto, la Policía Nacional procederá a la incautación de dichos bienes, informando al ciudadano que así lo reportó. Se adelantarán las actuaciones administrativas para realizar la entrega, con plena observancia del debido proceso de los interesados.

Artículo 5º. Programa Bicisegura. La Policía Nacional y las entidades territoriales crearán el "Programa Bicisegura" para la identificación de las zonas inseguras y la toma de medidas para reducir el hurto de bicicletas y demás aspectos de interés de los ciclistas.

Artículo 6º. Programa Rutas Seguras. Los entes territoriales con el acompañamiento de la Policía Nacional, diseñarán y crearán rutas vigiladas por la Policía, en un trabajo mancomunado con las comunidades y demás entidades involucradas. Se dará prioridad especial a estas rutas que se encuentren cerca a los centros educativos.

Parágrafo. Como parte del programa de rutas seguras, la Policía Nacional podrá utilizar instrumentos tecnológicos para realizar la vigilancia de estas rutas en tiempo real.

Artículo 7º. Denuncia virtual de hurto de bicicletas. La Policía Nacional en coordinación con la Fiscalía General de la Nación contarán con un portal de denuncias y una aplicación (APP), para facilitar, priorizar y agilizar la recepción de denuncias sobre hurto de bicicletas.

Parágrafo. Para la implementación del portal de denuncias y la aplicación APP, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación tendrán un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8º. Seguros todo riesgo. El Gobierno nacional promoverá la utilización de seguros completos llamados todo riesgo para las bicicletas.

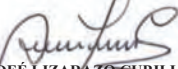
Parágrafo. No será obligatoria la adquisición de seguros todo riesgo para bicicletas.

Artículo 9º. Sanciones. Toda persona natural o jurídica que comercie con bicicletas hurtadas o partes de bicicletas hurtadas o que incumpla con las disposiciones consignadas en la presente Ley, podrá ser sancionado administrativamente, sin perjuicio de las investigaciones penales a que haya lugar.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial.

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
Senador de la República
Partido MIRA


AYDEÉ LIZARASO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
Senador de la República
Partido MIRA



IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara Bogotá
Partido MIRA


ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República
Partido de la Unidad


RODRIGO ARTURO ROJAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal





JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara por el Atlántico
Partido Liberal


JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Partido Centro Democrático


ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
Representante a la Cámara
Por el Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

 <p>ESTEBAN QUINTERO CARDONA Representante a la Cámara Antioquia</p>  <p>ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>  <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ D.C.</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los ciclistas en el país y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">1. CONSIDERACIONES ESPECIALES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley tiene por objeto crear medidas que generen la protección y seguridad de los biciusuarios en el país, que permitan el uso seguro de la bicicleta en el territorio nacional y que contrarresten el hurto de bicicletas, la comercialización ilegal de estas y de sus partes.</p> <p>Por lo anterior, el presente proyecto de ley tiene por nombre Ley "Dairo García", y nace por la muerte de un joven en la localidad de Kennedy, Dairo García, quien había salido rumbo a su casa en Bosa y fue interceptado por delincuentes que con el objetivo de hurtarle la bicicleta le hirieron de muerte.</p> <p>El Proyecto de Ley "Dairo García" fue radicado por la bancada del Partido Político MIRA, suscrito con el Senador Carlos Eduardo Guevara, las Senadoras Ana Paola Agudelo y Aydeé Lizarazo Cubillos, y la Representante a la Cámara por Bogotá Irma Luz Herrera Rodríguez. Este proyecto encontró el apoyo en distintos senadores y Representantes que suscribieron la iniciativa, como también lo encontró en grupos de ciclistas y Biciusuarios que se quisieron sumar a la iniciativa.</p> <p>Es de tener en cuenta que se radicó el 19 de septiembre de 2018, ante la Secretaría General del Senado y el cual se le dio el número 165 de 2018 Cámara, <i>por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones</i>. Y fue publicado el 25 de octubre de 2018 en Gaceta No 754/18.</p> <p>Una vez radicado, por instrucciones de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo, fue designado como ponente para primer del presente proyecto de ley el Representante Luis Fernando Gómez Betancurt del Partido Centro Democrático, cuya Ponencia fue publicada el 29 de Diciembre de 2018 en Gaceta No 1160/18.</p> <p>El 10 de junio de 2019, en sesión de la Honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes se dio la exposición de la ponencia para primer debate del presente</p>
<p>proyecto de ley, el cual fue aprobado en su totalidad con las proposiciones radicadas, registrado en las Gacetas No 609/19, 754/19, 1144/19.</p> <p>El 11 de junio de 2019 fueron designados como ponentes para segundo debate los Representantes: Luis Fernando "Chano" Gómez Betancurt y Esteban Quintero Cardona del Partido Centro Democrático, y la H.R Martha Patricia Villalba Hodwalker del Partido de la U - Partido Social de Unidad Nacional, cuya ponencia fue publicada el 16 de agosto de 2019 en Gaceta No 754/19.</p> <p>El 14 de agosto de 2019 fue emitido el Concepto Institucional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley, registrado en Gaceta No 746/19.</p> <p>El 28 de noviembre de 2019, en ponencia del Segundo Debate fue presentado el Informe Subcomisión a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, respecto al articulado para segundo debate al Proyecto de Ley número 165 de 2018 Cámara registrado en Gaceta No 1135/19, integrado por los siguientes Representantes: Luis Fernando Gómez Betancurt y Esteban Quintero Cardona del Partido Centro Democrático, Martha Patricia Villalba Hodwalker y Oscar Tulio Lizcano Gonzalez del Partido de la U - Partido Social de Unidad Nacional, Jairo Reinaldo Cala Suárez del Partido FARC - Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Félix Alejandro Chica Correa del Partido Conservador Colombiano, Ciro Fernández Núñez del Partido Cambio Radical, Irma Luz Herrera Rodríguez del Partido MIRA y Juan Carlos Losada Vargas del Partido Liberal Colombiano. En el Informe se describen los cambios realizados al texto propuesto por los Representantes comisionados. Así mismo, se relaciona un cuadro comparativo en el que se evidencian las proposiciones radicadas al texto del informe de ponencia para segundo debate y las modificaciones realizadas al texto que se presentó a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el 5 de noviembre de 2019.</p> <p>El 10 de diciembre de 2019 fue aprobado en Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes en Gaceta No 71/20.</p> <p>El 10 de junio de 2020, fue publicada la Ponencia para el Tercer Debate por el H.R. Horacio José Serpa Moncada del Partido Liberal Colombiano en Gaceta No 312/20, aprobado posteriormente, el 12 de junio de 2020 en la Comisión VI Senado en Gaceta No 352/20.</p> <p>El 16 de junio de 2020 fue publicada la Ponencia para el Cuarto Debate por el H.R. Horacio José Serpa Moncada del Partido Liberal Colombiano en Gaceta 352/20. Sin</p>	<p>embargo, el 20 de junio de 2020 el proyecto de ley es archivado por Tránsito de Legislatura, conforme al Artículo 190 Ley 5 de 1992.</p> <p>También se especifica que en la discusión del proyecto de ley, la H.S Soledad Tamayo deja las proposiciones presentadas como constancias para efectos de estudio en la ponencia de 2do debate en la plenaria del Senado de la República, las cuales son las siguientes:</p> <p><i>Artículo nuevo La Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, y las entidades territoriales dispondrán de los recursos tecnológicos para verificar en el Registro Único Nacional de Bicicletas (RUNB) el estado de las bicicletas que circulan en el territorio nacional.</i></p> <p><i>En el artículo 4to adicionando un párrafo: Párrafo del Registro Único Nacional de Bicicletas (RUNB), permitirá la migración de datos de ciudades del país que ya han avanzado en la implementación de sistemas de registro de bicicletas.</i></p> <p><i>Se agrega un inciso al párrafo 2 , al párrafo 5 se cambia el término a 1 año y se agrega el párrafo 6: Las autoridades territoriales deberán realizar campañas masivas de marcación voluntaria de bicicletas usadas y el correspondiente reporte en Registro Único Nacional de Bicicletas (RUNB)</i></p> <p><i>Modificación párrafo 5 del artículo 2 respecto al tiempo de reglamentación, el cual fue propuesto que quedará a 1 año y no a 2 años como viene el texto de ponencia.</i></p> <p>Por otro lado, las proposiciones presentadas por la H.S Ana María Castañeda quedaron conciliadas e incluidas para su aprobación de la votación de los artículos con las modificaciones propuestas. En ese sentido, se presentan a continuación las modificaciones propuestas para segundo debate en el Senado de la República.</p>

De igual manera es de resaltar el importante aporte del Ministerio de Transporte al sugerir una modificación del articulo del presente proyecto de ley, es decir, al artículo 3° frente al tema de Registro y marcación, y cuya sugerencia se acoge, y la cual dispone que: "la comercialización se sujete a lo dispuesto en el Código De Comercio"

Por lo anterior, es importante tener en cuenta que para la preparación de este proyecto de ley, se consideró el trabajo conjunto con diferentes colectivos de biciusuarios e instituciones como la Fiscalía, la Policía, el Ministerio de Transporte, la Secretaría de Movilidad de Bogotá, entre otras. Dentro de las necesidades más sentidas actualmente por este importante grupo

poblacional, se encuentran los graves problemas de seguridad que deben enfrentar y que le está costando la vida a muchos de ellos.

2. CONTEXTO

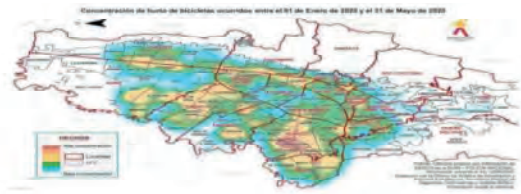
El hurto de bicicletas en todo el país se ha convertido en una problemática social en la que el Estado debe intervenir. En el 2017, según cifras de la Secretaría Distrital de Seguridad, fueron hurtadas en Bogotá 3.133 bicicletas, lo que indica que, en promedio, diariamente son robados al menos ocho bicicletas en la ciudad.

De acuerdo con los datos de la administración, casi la mitad de los hurtos (40%) se concentraron en tres localidades: Suba (donde se reportaron 514 robos), Usaquén (368) y Engativá (361). Lo anterior, implica que de los más de 3.000 hurtos que se efectuaron el año pasado, 1.243 se concentraron en estas zonas.

Siguen la localidad de Kennedy (con 339 robos), Chapinero (302), Teusaquillo (233), Fontibón (206), Barrios Unidos (175) y Bosa (158). Por otro lado, los sectores menos afectados son Usme (donde solo hay registro de nueve hurtos) y Candelaria (18).

De igual forma haciendo un análisis del último reporte de la Secretaría de Seguridad del mes de mayo del 2020, desde la perspectiva de las localidades de Bogotá, se evidencia que existen tres localidades donde se concentraron el mayor porcentaje de casos de hurtos, las cuales son: Engativá (155), Kennedy (186) y Suba (161). Sin embargo, cuando hacemos un análisis entre los meses de enero y mayo del 2020 existe una cierta variación donde se presenta un alto porcentaje de hurto de bicicletas, evidenciándose las siguientes localidades: Engativá (636), Kennedy (632), Suba (491), Bosa (310), Usaquén (266) y Fontibón (236), lo anterior se puede evidenciar en los siguientes gráficos:¹

¹ Boletín Mensual de Indicadores de seguridad y Convivencia (2020, mayo) Cifras hurto bicicletas (p.p.52)



LOCALIDAD	En Mayo 2019	En Mayo 2020	Diferencia	En Mayo 2019	Variación %	En Mayo 2020	Diferencia	Variación %
ANTIOQUIENSES	30	63	33	20%	12	21	9	45.0%
BARROSA ANDRÉS	191	130	-61	-32%	13	29	16	123.1%
BOSA	158	310	152	95.6%	88	88	0	0%
CANDELARIA	18	15	-3	-16.7%	2	2	0	0%
CHAPINERO	302	302	0	0%	33	33	0	0%
CRISÓTBOL BOLIVAR	23	106	83	360.9%	9	27	18	200.0%
ENGATIVÁ	361	636	275	76.2%	89	155	66	74.1%
FONTIBÓN	206	236	30	14.6%	17	23	6	35.3%
KENNEDY	339	632	293	86.4%	47	188	141	299.8%
LOS MARTINES	83	87	4	4.8%	8	17	9	112.5%
PUEBLO ABANDADO	149	458	309	207.4%	19	68	49	258.0%
RAFAEL URBES URIBE	84	83	-1	-1.2%	7	25	18	257.1%
SABÁ ESCOBAR	9	43	34	377.8%	16	17	1	6.3%
SANTA FE	72	84	12	16.7%	18	26	8	44.4%
SIN LOCALIZACIÓN	0	0	0	0%	0	0	0	0%
SUBA	428	491	63	14.7%	38	161	123	323.7%
SURABRÉS	9	9	0	0%	0	9	9	100.0%
TEUSAQUILLO	233	300	67	28.7%	12	39	27	225.0%
TINAJAS	92	99	7	7.6%	12	25	13	108.3%
USME	9	9	0	0%	0	9	9	100.0%
USMAY	18	18	0	0%	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	3133	6366	3233	103.2%	328	1137	809	246.3%

2

Las principales víctimas en la capital del país son hombres a quienes les han robado 2.848 bicicletas en lo corrido de este año; mientras que a las mujeres en 711 ocasiones, según la Secretaría de Seguridad. En Colombia 26 bicicletas se roban cada día y las ciudades donde se presenta la mayoría de casos son: Bogotá, Cartagena, Cali, San Andrés, Arauca y Medellín.

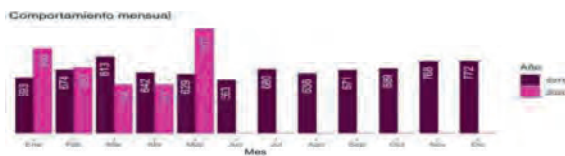
Es importante destacar que las cifras de la Secretaría de Seguridad y convivencia del Distrito Capital, no coinciden con las cifras de la Policía Nacional. Se trata de una observación común entre los registros de información que levantan las entidades, incluso del mismo nivel de gobierno. Esto puede obedecer a diferentes razones, una de ellas siendo la escasa denuncia por parte de la víctima de hurto, lo cual no ayuda a la

extraído de: <https://scj.gov.co/es/oficina-oiace/boletines>

² Boletín Mensual de Indicadores de seguridad y Convivencia (2020, mayo) Cifras hurto bicicletas (p.p.50) extraído de: <https://scj.gov.co/es/oficina-oiace/boletines>

identificación real de la problemática. Los procesos de denuncia no son amigables o cercanos para el ciudadano.

Por otra parte, se puede observar el informe por parte de la Secretaría de Seguridad, convivencia y justicia, en su boletín 2020 donde es evidente que el hurto a bicicletas en Bogotá aumentó considerablemente, pasando de 3.351 en enero a mayo de 2019 a 3.735 en el mismo periodo de 2020 (con una variación del 11,5%). Lo anterior indica que en enero-mayo de 2020 se han robado bicicletas más que el mismo periodo en el 2019, tal y como podemos observar en la siguiente gráfica:³



En Colombia se ha evidenciado un crecimiento en el hurto de bicicletas del 429%, es decir que en el 2016 se presentaron 1.799 hurtos de bicicletas; en 2017, 3.133 en 2018 se pasó a 7.732, y en 2019 en el periodo de enero a febrero se presentaron 1138 casos.

3. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

- Constitución Política de Colombia

Artículo 1°. 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. (...)

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la

³

convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y radicarse en Colombia. (...)

- Marco legal

- Ley 769 de 2002. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Artículo 3°. Autoridades de tránsito. Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes: El Ministerio de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

(...)

Artículo 7°. Cumplimiento del régimen normativo. Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías (Subrayado fuera del texto).

- Ley 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Con el fin de dar prelación a la movilización en modos alternativos de transporte, entendiendo por estos el desplazamiento peatonal, en bicicleta o en otros medios no contaminantes, así como los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios, los municipios y distritos que deben adoptar Planes de Ordenamiento Territorial en los términos del literal a) del artículo 9° de la Ley 388 de 1997, formularán y adoptarán Planes de Movilidad según los parámetros de que trata la presente ley.

<p>- Ley 1811 de 2016: Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito.</p> <p>- Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar el uso de la bicicleta como medio principal de transporte en todo el territorio nacional; incrementar el número de viajes en bicicleta, avanzar en la mitigación del impacto ambiental que produce el tránsito automotor y mejorar la movilidad urbana.</p> <p>Artículo 2°. Beneficiarios. Los beneficiarios de la presente ley serán peatones y ciclistas en los términos definidos por la Ley 769 de 2002. (...)</p> <p>Artículo 7°. Información de modos no motorizados de transporte. Las Secretarías de Movilidad o quien haga sus veces en los entes territoriales de más de 100.000 habitantes consolidarán, siempre y cuando existan los recursos, un sistema de información de uso y proyección de la demanda de modos no motorizados de transporte así como un sistema de registro de quejas, preguntas y solicitudes sobre el uso de los medios no motorizados de transporte.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Transporte establecerá en un término inferior a tres (3) meses a partir de la promulgación de esta ley, la información mínima a consolidar dentro del Sistema de Información de modos no motorizados de transporte del que habla este artículo.</p> <p>4. JUSTIFICACIÓN EL PROYECTO DE LEY</p> <p>El hurto de bicicletas y la comercialización de partes robadas ha llegado al punto de cobrar víctimas mortales. Cada vez se ven más casos por robar este tipo de vehículos, a pesar de la existencia de un registro de denuncias al respecto, como se ha expuesto ampliamente con anterioridad.</p> <p>Observamos que es importante poner a consideración del Congreso de la República este tipo de iniciativas que parten del clamor de los ciudadanos de a pie y de los usuarios de bicicletas en el país, que se encuentran sobrepasados con las olas de inseguridad que se viven en las principales ciudades.</p> <p>Actualmente existe un mercado negro de bicicletas que han sido obtenidas de manera ilegal, y que terminan en algunos establecimientos de comercio ‘fachada’, que ayudan a</p>	<p>comercializar los frutos ilícitos. Autorizados para funcionar legalmente según un Certificado expedido por las Cámaras de Comercio, brindan apariencia de legalidad en los productos que exhiben en sus vitrinas, pero que en realidad se dedican a comprar y vender bicicletas o partes de estas que han sido hurtadas.</p> <p>- Según respuesta de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, entre enero de 2017 y la fecha, ha realizado 150 visitas a establecimientos de comercio de bicicletas, con los siguientes resultados:</p> <p>- Se realizan sellamientos por incumplimiento de requisitos de funcionamiento, hasta por 10 días a establecimientos de comercio, pero no se están tomando medidas drásticas frente a este delito.</p> <p>- En cuanto a la regulación y control de los establecimientos dedicados al comercio de bicicletas, en promedio solo se realiza una visita a este tipo de establecimientos cada tres días y medio aproximadamente. Entre marzo y diciembre de 2016 (cerca de 9 meses), la Secretaría de Seguridad, no realizó ninguna visita a estos establecimientos.</p> <p>No existe la articulación necesaria con las entidades del orden nacional como la Fiscalía, a fin de que se impongan sanciones ejemplares en contra de los establecimientos involucrados en la venta de partes robadas.</p> <p>Actúan conforme al siguiente análisis, según expertos de la Policía Nacional en mesas de trabajo realizadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de biciusuarios y sus rutas. 2. Identificación de la ganancia probable. 3. Operativo de hurto (algunos de hasta siete personas). 4. Peritaje. 5. Definición de si se desguaza o se vende por partes. 6. Maquillaje, pintura y cambio de serial. <p>Según Asoartes un porcentaje de estos elementos robados son llevados y comercializados en países vecinos como Venezuela.</p> <p>De acuerdo con el diario <i>El Tiempo</i>, este negocio ilegal podría ser de hasta 2.500 millones de pesos al mes. Según cifras de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, en año y medio se han recuperado \$10.374.056 entre bicicletas y partes robadas, siendo tan solo el 0,024% del negocio de este mercado ilegal.</p>
<p>Se deja constancia en este informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Ley N° 168 de 2018 Cámara – 291 de 2020 Senado “Por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones”, que una vez aprobado en primer debate este Proyecto de Ley, en el informe de ponencia para segundo debate se incluirá una adaptación del Acuerdo Distrital N° 684 de 2017 “Por el cual se establecen los lineamientos para el diseño e implementación de la estrategia ‘Corredores Seguros’ en entornos académicos, culturales, de cultos y comerciales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, de autoría del Senador Horacio José Serpa y su asesor Anderson Guerrero Trujillo, en su paso por el Concejo de Bogotá.</p> <p>En este sentido, se propondrá en la ponencia para segundo debate que el artículo 6° quede así:</p> <p>Artículo 6°. <i>Programa rutas seguras</i>. Los entes territoriales con el acompañamiento de la Policía Nacional, diseñarán y crearán rutas vigiladas por la Policía, en un trabajo mancomunado con las comunidades y demás entidades involucradas. Se dará prioridad especial a estas rutas que se encuentren cerca a los centros educativos y las que se identifiquen con mayor inseguridad. Para el diseño e implementación de las rutas seguras se deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Identificar y diagnosticar factores de riesgo contra la seguridad y la convivencia. b. Diseñar e implementar estrategias de corresponsabilidad y empoderamiento ciudadano para la prevención de delitos y contravenciones c. Establecer acuerdos ciudadanos e interinstitucionales que permitan la consolidación de las rutas seguras d. Identificar las instancias de organización ciudadana que se relacionan con las rutas seguras, a través de las cuales se adelanten los procesos de participación y consolidación de sinergias e. Aunar esfuerzos con particulares que presenten iniciativas que contribuyan con los propósitos de seguridad y convivencia en las rutas seguras. <p>Parágrafo. Como parte del programa de rutas seguras, la Policía Nacional podrá utilizar instrumentos tecnológicos para realizar la vigilancia de estas rutas en tiempo real.</p>	<p>6. IMPACTO FISCAL</p> <p>De conformidad con el artículo 7 de la ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.</p> <p>Adicionalmente, encontramos un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, así:</p> <p><i>“En la realidad, aceptar las condiciones establecidas en el art. 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”.</i></p> <p><i>(...) “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”</i></p> <p><i>(...) “ 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”⁴</i></p> <p>En tal sentido, se requiere del apoyo del Gobierno Nacional, que pueda avalar la presente iniciativa, por cuanto el Estado colombiano se encuentra en el deber de intervenir ante el problema de hurto de bicicletas. Es de resaltar, que en este Proyecto de Ley, se ofrecen insumos importantes para dotar a las entidades públicas con la información necesaria para realmente identificar la magnitud del problema a través de la creación del Registro Único de Bicicletas, siendo este un insumo de política pública fundamental. Además, en el trabajo</p> <p>⁴ www.constitucional.gov.co Sentencia C- 911 de 2007, M.P. Dr Jaime Araújo Rentería</p>

coordinado entre el autor y el ponente de esta iniciativa, se incluyeron importantes medidas de seguridad ciudadana y cooperación entre actores públicos y privados para tomar medidas frente al hurto de bicicletas.

7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 10 antes mencionado, se encuentran: a) 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; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) 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.”

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con comercialización de bicicletas en el territorio nacional y demás temas expuestos en la iniciativa, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

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

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
 Senador de la República
 Partido MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
 Senador de la República
 Partido MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara Bogotá
 Partido MIRA



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
 Senador de la República
 Partido de la Unidad




JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
 Representante a la Cámara por el Atlántico
 Partido Liberal



JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
 Senador de la República
 Partido Centro Democrático


KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Alianza Verde


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 POR BOGOTÁ D.C


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
 Representante a la Cámara Antioquia


ALEJANDRO VEGA PEREZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Meta


ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
 Representante a la Cámara
 Por el Archipiélago de San Andrés,
 Providencia y Santa Catalina


RODRIGO ARTURO ROJAS
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2020
 CÁMARA**

por el cual se modifica la Ley 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. El artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, quedará así:

ARTÍCULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional a partir de la expedición de la presente Ley, reconocerá el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de evaluación de su eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 7% de la Unidad de Pago por Capitación para ambos regímenes. Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud.

ARTÍCULO 2° CREACIÓN DE FONDO Y OBJETO: Créase el Fondo de Salvamento de Prestadores de Salud, el cual será administrado por el ADRES o el que haga sus veces. Dicho fondo, tendrá como objeto la cancelación de las cuentas no pagadas a la red hospitalaria, por parte de las Entidades Promotoras de Salud que se encuentren en proceso de liquidación.

PARÁGRAFO 1. El Fondo de Salvamento de Prestadores de Salud será financiado con el 3% de la Unidad de Pago por Capitación, anteriormente destinado a la administración de Entidades promotoras de Salud del Régimen Contributivo; y con el 1% de la Unidad de Pago por Capitación antes destinado a las Entidades promotoras de salud del Régimen Subsidiado.

PARÁGRAFO 2. El Fondo de Salvamento de Prestadores de Salud, asumirá el saneamiento de las deudas en el siguiente orden: primero la Red Pública Hospitalaria; segundo entidades de salud mixtas; tercero las IPS privadas y; finalmente los proveedores de salud.

ARTÍCULO 3: La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, derogando todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables representantes,


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JUAN CARLOS REINALES AGUDELO

<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN DIEGO ECHAVARRÍA Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>HENRY FERNANDO CORREAL Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>FABER MUÑOZ CERON Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JHON ARLEY MURILLO B. Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>KELYN GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>ANDRÉS DAVID CALLE Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ELI ZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN CALVACHE Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>VÍCTOR MANUEL ORTIZ Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>CRISANTO PISSO MAZABUEL Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>OMAR DE JESUS RESTREPO C. Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JAIRO GIOVANY CRISANCHO TARACHE Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara</p> </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>ELI ZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objeto 2. Antecedentes 3. Marco Normativo 4. Cifras 5. Crisis actual 6. Conclusiones <p>1. OBJETO DE LA INICIATIVA:</p> <p>La presente iniciativa legislativa tiene como objeto, crear el Fondo de Salvamento de Prestadores de Salud, a través del cual se recaudará un porcentaje de los recursos destinados a la administración del régimen contributivo y subsidiado, para sanear las cuentas no pagadas por parte de las Entidades Promotoras en Salud que entren en proceso de liquidación.</p> <p>2. ANTECEDENTES:</p> <p>A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 por medio de la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, se establecieron alcances en: Cobertura en salud a todos los habitantes del país, el reconocimiento a la EPS de la Unidad de Pago por Captación (UPC) y la existencia del régimen subsidiado, entre otros.</p> <p>Se buscó realizar el análisis del flujo de recursos del sistema de salud, con el fin de subsanar los inconvenientes que generaba el funcionamiento. Para ello, el Gobierno Nacional expidió decretos reglamentarios y con el paso de los años, se fueron presentando problemáticas, sobre la inoportunidad del flujo de recursos en los regímenes contributivo y subsidiado.</p> <p>Para el año 2011, en el uso de sus facultades contempladas en el artículo 114 de la constitución política, el Congreso de la República, aprobó la expedición de la Ley Estatutaria 1438 de 2011, por medio de la cual se redefine el sistema de seguridad social en salud. Esta ley, modificó las condiciones de operación del régimen subsidiado, se reemplazaron los contratos de aseguramiento que suscribían las entidades territoriales y EPS para la afiliación de la población vulnerable y se elimina la intermediación del municipio en la validación y liquidación de la UPC. La nueva normatividad le otorga a las EPS mayor fortalecimiento en su papel como intermediarias financieras del sistema de salud y de manera progresiva fue prevaleciendo en ellas su interés financiero particular, por encima del bien colectivo y función social en la prestación del servicio de salud.</p> <p>Esta nueva relación en el sistema de salud entre las EPS y las IPS (privadas y públicas), impone unas EPS con integración vertical (muchas de ellas con clínicas, instituciones de imágenes diagnósticas y laboratorios, entre otros, de propiedad de la misma organización), con gran autonomía en el manejo de los recursos para invertir, aún en acciones y actividades por fuera del ámbito de</p>

la prestación del servicio de salud, tal y como lo prohíbe la ley 1438 en su artículo 23, ejemplo de ello, tenemos las escandalosas inversiones de SALUDCOOP, que entre otras razones llevaron a su posterior quiebra y liquidación. Así mismo, se incrementan sistemáticamente las deudas por pagar a las IPS, aumentando de manera peligrosa sus carteras que a la postre, se convirtieron en imposibles de recuperar y contribuyeron decididamente al déficit financiero que, en muchas ocasiones propició la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud.

En contraste, las IPS debieron ajustar sus procedimientos para equilibrar su balanza financiera, acortando los tiempos de atención al usuario, restringiendo la recomendación de exámenes médicos complementarios, recetando medicamentos básicos y genéricos, deteriorando las condiciones laborales del recurso humano en salud, degradando el sistema de otorgamiento de citas y en general, adoptando medidas de austeridad en el gasto en detrimento de la buena prestación del servicio de salud.

Como consecuencia, muchas EPS fueron liquidadas por diversas razones, entre ellas, el incumplimiento a los márgenes de insolvencia financiera para su funcionamiento, por las deudas con las IPS o por incurrir en alguna de las causales determinadas por la Superintendencia Nacional de Salud. Esta circunstancia, ha conllevado a que las EPS al entrar en un proceso de liquidación, conduzcan a las IPS a castigar sus carteras vigentes sin tener ninguna protección del estado, más que esperar a que las EPS surtan su procedimiento de liquidación apegado al derecho privado, determinando su quiebra, su intervención y finalmente el deterioro del sistema de salud que conocemos y padecemos actualmente.

Tabla 1. Cartera de la red hospitalaria con EPS liquidadas

EPS	VALOR DE LA DEUDA RED PRESTADORA SALUD	ACTO ADMINISTRATIVO
CRUZ BLANCA E.P.S	\$337.729.032.280	Resolución de liquidación 8129 de 2019
EMDISALUD E.S.S EPS	\$431.220.000.000	Resolución de liquidación 8929 de 2019
COMFACOR	\$490.007.400.574	Resolución de liquidación 7184 de 2019

Fuente: SIHO

Este cuadro muestra a manera de ejemplo, solo 3 de las EPS liquidadas mediante resolución por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, durante la vigencia 2019. La cartera con la red hospitalaria al momento de su liquidación asciende aproximadamente a \$1,25 billones.

3. MARCO NORMATIVO.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios

públicos a cargo del Estado, que garantizan a todas las personas el acceso y los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

"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. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad".¹

A partir de la sentencia T 760 de 2008 de la Corte Constitucional, se reconoció la salud como derecho fundamental.

"El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad: la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna."²

La legislación colombiana ha tratado de remediar las fallas del sistema de salud, mediante la expedición de leyes con el objetivo de implementar mecanismos que permitan sanear las deudas históricas que existen entre los agentes del sector salud, entre otras, como la circular 030 de septiembre de 2013, la ley 1949 de 2019 y el acuerdo de Punto Final.

A su vez, los malos manejos administrativos han sido objeto de intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, finalizando con la liquidación de algunas EPS. Sin embargo y por múltiples motivos, no se ha permitido que las IPS recuperen los dineros que se les adeuda.

¹ Constitución Política art. 49
² Sentencia T 760 de 2008

Ahora bien, como resultado del no pago de los dineros adeudados a las IPS por parte de las EPS, muchos de nuestros hospitales públicos han sido reportados y clasificados como de alto riesgo financiero y sometidos a programas de saneamiento fiscal y financiero. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 80 de la Ley estatutaria 1438 de 2011, el cual establece:

"El Ministerio de la Protección Social determinará y comunicará a las direcciones departamentales, municipales y distritales de salud, a más tardar el 30 de mayo de cada año, el riesgo de las Empresas Sociales del Estado teniendo en cuenta sus condiciones de mercado, de equilibrio y viabilidad financiero, a partir de sus indicadores financieros, sin perjuicio de la evaluación por indicadores de salud establecida en la presente ley. Las Empresas Sociales del Estado, atendiendo su situación financiera se clasificarán de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social. Cuando no se reciba la información utilizada para la categorización del riesgo de una Empresa Social del Estado o se detecte alguna imprecisión en esta y no sea corregida o entregada oportunamente, dicha empresa quedará categorizada en riesgo alto y deberá adoptar un programa de saneamiento fiscal y financiero, sin perjuicio de las investigaciones que se deban adelantar por parte de los organismos de vigilancia y control. El informe de riesgo hará parte del plan de gestión del gerente de la respectiva entidad a la Junta Directiva y a otras entidades que lo requieran, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes".³

De igual forma, la Ley 1955 de 2019 por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en su artículo 77, establece que las Empresas Sociales del Estado categorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en riesgo medio o alto, deberán adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con sujeción a los parámetros generales de contenido definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El artículo define el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero – PSFF de Empresas Sociales del Estado – ESE, como un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubre toda la ESE, que tiene por objeto restablecer su solidez económica y financiera, con el propósito de asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de salud.

4. CIFRAS.

Como se manifiesta en numeral 1 de la presente exposición de motivos, el propósito de esta iniciativa legislativa es buscar el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad financiera de Red Hospitalaria Pública y privada. Es necesario crear una garantía jurídica y económica que responda por las cuentas no pagadas por EPS en proceso de liquidación.

Uno de los casos más conocidos en el país, es el de Cafesalud. En año 2017 nació como Medimás, entidad que se haría cargo de los afiliados, pero no hubo claridad sobre las deudas por pagar. En el mismo año, la Procuraduría General de la Nación, solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud su intervención administrativa, ya que se estaban presentando problemas con la prestadora de salud.

³ Ley 1
438 de 2011 artículo 80

"De acuerdo con una presentación realizada por Medimás a la Delegada para Medidas Especiales, el 15 de octubre de 2019, cuyos apartes conoció Dinero, aunque en el periodo agosto de 2017 a agosto de 2019 los activos crecieron de \$1,57 billones a \$1,79 billones (14%), los pasivos también lo hicieron, pero de una manera más pronunciada al pasar de \$1,59 billones \$2,82 billones (77%). Eso significó que su patrimonio tuviera un aumento negativo pues pasó de \$-19.943 millones a \$-1,03 billones".⁴

La cartera a corte del mes de septiembre de 2019, por parte de los prestadores de salud tanto públicos como privados se ha incrementado, como se demuestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Cartera por deudor y edad de las IPS públicas con corte a septiembre de 2019

Conceptos	suma de hasta 60 días (\$)	suma de 61 a 180 días (\$)	suma de 181 a 360 días (\$)	suma de mayor a 360 días (\$)	suma de total cartera radicada (\$)
Otros Deudores por VSS	139.157.482.197,00	154.606.259.506	165.393.337.386	366.279.784.002,00	825.436.863.091,00
Población por de Departamentos y Distritos	109.582.217.518,00	186.660.717.529	190.517.303.080	480.670.426.876,00	967.430.665.003,00
Población por Municipios	8.858.951.369,00	5.156.177.659,00	6.131.300.132,00	18.069.412.853,00	38.215.842.013,00
Régimen Contributivo	255.970.436.289	428.262.472.243	337.899.283.727	1.095.227.546.265	2.117.359.738.524,00
Régimen Subsidiado	640.316.606.436,00	888.033.663.800	819.019.881.801	2.535.728.080.177,00	4.883.098.232.214,00
Soal-Ecat	40.996.373.807,00	60.631.368.781,00	78.035.920.225,00	423.522.519.514,00	603.186.172.327,00
Total	1.194.882.067.616	1.72.335.064.9518	1.596.997.026.351	4.919.497.769.687	9.434.727.513.172

Fuente: SIHO: Construcción ACESI

Como se puede evidenciar en la tabla anterior, la cartera de las Instituciones públicas en salud del país es de aproximadamente \$4.883.098.232.214 en el Régimen Subsidiado y en el Régimen Contributivo es de aproximadamente \$2.117.359.738.524

Tabla 3. Cartera de las EPS con mayor deuda en ambos regímenes, con corte a septiembre de 2019

EPS	REGIMEN SUBSIDIADO (\$)	REGIMEN CONTRIBUTIVO (\$)	TOTALES (\$)
MEDIMAS	245.798.829.454	394.497.082.119	640.295.911.573
SALUDCOOP	9.927.292.001	169.390.196.332	179.317.488.333
CAFESALUD	262.949.649.349	316.294.117.347	579.243.766.696
NUOVA EPS	250.775.328.358	464.612.691.386	715.388.019.744
SALUD VIDA S.A. EPS	372.058.327.399	30.532.298.026	402.590.625.425

⁴Medimás: ¿no futuro? (7 de febrero de 2020). Revista Dinero. Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/cual-es-la-situacion-de-medimas/281489>

SAVIA SALUD	428.244.801.898	14.011.504.434	442.256.306.332
COOSALUD	248.111.746.153	8.084.809.278	256.196.555.431
EMDISALUD	273.884.350.158	3.824.023.366	277.708.373.524
ASMET SALUD	339.562.549.548	8.942.068.735	348.504.618.283
Asociación Mutual Empresa Solidaria de Salud de Nariño ESS "EMSSANAR ESS"	255.219.458.416	8.973.953.262	264.193.411.678

Fuente: SIHO: Construcción ACESI

Tabla 4. Cartera por deudor y edad de las IPS públicas con corte a diciembre de 2019

Cartera por deudor y edad de las IPS públicas con corte a DIC 30 DE 2019

CONCEPTOS	Suma de Hasta 90 días	Suma de De 91 a 180 días	Suma de De 181 a 360 días	Suma de Mayor a 360 días	Suma de Total Cartera
Chirodeudores por VSS	142.903.668.406,00	148.963.628.881,00	129.983.367.287,00	372.082.272.281,00	793.222.415.054,00
Población Pobre Departamentos / Distritos	137.026.432.587,00	176.787.663.674,00	170.981.007.884,00	156.578.344.626,00	381.393.528.771,00
Población Pobre Municipios	6.522.227.137,00	3.235.806.192,00	6.213.397.836,00	17.087.522.581,00	33.062.953.746,00
Régimen Contributivo	272.696.877.428,00	434.374.537.414,00	341.911.016.384,00	1.168.805.840.946,00	2.217.828.272.172,00
Régimen Subsidiado	707.419.395.591,00	948.744.419.129,00	785.628.724.034,00	2.441.455.367.616,00	4.383.250.907.431,00
Scal - Rair	41.139.969.704,00	39.041.709.878,00	71.444.666.545,00	438.477.983.088,00	610.043.225.115,00
TOTAL	\$ 1.807.989.238.862	\$ 1.748.859.852.451	\$ 1.506.940.460.746	\$ 4.874.882.881.218	\$ 9.458.265.403.277

Fuente: SIHO: Construcción ACESI

Al comparar los datos de las tablas 1 y 3, es claro que la cartera se incrementa de manera gradual y sistemática. No existe mejoramiento en el recaudo, los acuerdos de pago derivados de las mesas de control de flujo implementadas por la Superintendencia Nacional de Salud no son acatados por las EPS y normas como la circular 030 de septiembre de 2013, son absolutamente ignoradas.

Tabla 5. Porcentaje de incremento cartera del sector salud

CONCEPTO	sep-19	dic-19	% INCREMENTO Y DISMINUCIÓN
SUBTOTAL CONTRIBUTIVO	46.259.755.467	49.813.691.244	7,7%
SUBTOTAL SUBSIDIADO	300.826.288.987	314.779.977.922	13,8%
SUBTOTAL SOAT-ECAT	10.486.724.403	9.859.543.395	-6,0%
SUBTOTAL POBL. POBRE SECR. DEPARTAMENTALES - DISTRITALES	10.446.755.586	5.800.090.728	-44,5%
SUBTOTAL POBL. POBRE SECR. MUNICIPALES	227.276.269	342.158.965	50,5%
SUBTOTAL OTROS DEUDORES POR VENTA DE SERVICIOS DE SALUD	10.899.752.268	10.994.925.377	2,8%
SUBTOTAL CONCEPTO DIFERENTE A VENTA DE SS	12.705.094.692	7.255.418.359	-33,7%
TOTAL	190.653.567.047	199.545.418.968	4,6%

través de la expedición de normas como el decreto 481 del 26 de marzo de 2020, "Por el cual se modifica el numeral 8 del artículo 3 del Decreto 1333 de 2019". De igual forma, la Administradora de Recursos del Sistema de Salud (ADRES), publicó un cronograma para el pago de las facturas conciliadas, para que las EPS e IPS, puedan tener flujo de recurso para la atención de la pandemia. (Ver tabla 6)

Tabla 7. Pagos previstos por el gobierno nacional

Cronograma de pagos ADRES abril-mayo 2020 (Adicionales a UPC)

Concepto	Giro Mar 30	Giro Mar 30-Abr 3	Giro Abr 6-10	Giro Abr 13-17	Giro Abr 20-24	Giro Abr 27-May 1	Giro May 4-8
Anticipo Presupuesto Máximo (ordenación marzo 27)	\$782.515.565.268						
Pago de deudas no PBS 2019		\$276.337.698.492		\$189.563.443.873			\$115.104.106.868
Pago PBS 2020 enero y febrero			\$83.980.363.271				
Compra de cartera					\$780.000.000.000		
Total	\$782.515.565.268	\$276.337.698.493	\$83.980.363.271	\$189.563.443.873	\$780.000.000.000		\$115.104.106.868

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2020 contempla en su artículo 245 que:

"Con el fin de garantizar el derecho fundamental a la salud, la ADRES podrá, de manera transitoria y durante la vigencia de la presente Ley, suscribir acuerdos de pago con las EPS para atender el pago previo y/o acreencias por servicios y tecnologías en salud no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen contributivo prestados únicamente hasta el 31 de diciembre de 2019. Estos acuerdos de pago se registrarán como un pasivo en la contabilidad de la ADRES y se reconocerán como deuda pública y se podrán atender ya sea con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación o mediante operaciones de crédito público. Este reconocimiento será por una sola vez, y para los efectos previstos en este artículo"

Lo anterior, demuestra el interés del gobierno nacional en tener una red hospitalaria sana financieramente y por consiguiente, capaz de enfrentar ésta y posteriores crisis de salud pública, desde el punto de vista técnico e institucional.

6. CONCLUSIONES

6.1. Es claro que, las EPS perdieron hace mucho su función social y priorizaron sus rendimientos financieros en la prestación del servicio de salud, situación está que conlleva a la morosidad en los pagos que por norma debe realizar a la red hospitalaria pública.

Fuente: SIHO: Construcción ACESI

En los datos mostrados en la tabla 4, se manifiesta como todo el sector salud incrementa sus carteras, tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo.

5. Crisis actual

El presidente Iván Duque Márquez, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política por medio del del decreto 417 de 2020, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por la pandemia decretada por la OMS (Organización Mundial de la Salud) en marzo del presente año.

La crisis que actualmente atraviesa el país por causa del virus Covid-19, evidencia un sistema de salud débil para enfrentar coyunturas similares y deja al descubierto una realidad financiera, técnica e institucional de nuestra red hospitalaria que preocupa por su bajo nivel de respuesta y confiabilidad.

Según declaraciones del ministro de salud y protección social, en algunas ciudades no se cuenta con unidades de cuidados intensivos (UCI). El registro en el país es de 60.078 camas hospitalarias disponibles, de las cuales, 6.242 corresponden a UCI. (Ver tabla 6.)

A la anterior situación, se suma que a la fecha existen grandes cuentas por pagar a nuestra red hospitalaria por parte de las IPS activas y de aquellas que han entrado en proceso de liquidación.

Tabla 6. Capacidad instaladas de camas hospitalarias en el país.

Fuente: Ministerio de Salud⁵

Es importante precisar que en el marco de la actual emergencia, el gobierno nacional prevé la necesidad de sanear financieramente la red hospitalaria a

⁵ Ministerio de Salud

6.2. Queda de manifiesto que el gobierno nacional a través de sus diferentes instituciones y mediante la expedición de decretos, circulares, resoluciones, entre otros actos administrativos, ha propendido por garantizar el flujo de recursos y una sana y equitativa relación entre las EPS y las IPS

6.3. El Congreso de la República en cumplimiento de su función legislativa, ha promulgado leyes para que las entidades gubernamentales como la Superintendencia Nacional de Salud, fortalezcan su capacidad sancionatoria y garanticen el pago de las deudas a la red hospitalaria

6.4. Es evidente que las EPS han evadido de manera sistemática su obligación de pagarle oportunamente a la red hospitalaria, en un claro incumplimiento a las normas existentes y vigentes. Esta conducta ha derivado en la liquidación de muchas EPS y a que otras 18 se encuentren actualmente en riesgo de liquidación

6.5. Como consecuencia del déficit financiero ocasionado por el no pago de carteras y el castigo obligado de éstas ante la liquidación de las EPS acreedoras, muchos hospitales públicos han entrado en planes de mejoramiento financiero, vigilancia especial e incluso en procesos de intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. De igual forma, cientos de clínicas e IPS particulares se han visto abocadas a su cierre

6.6. El estado de postración financiera de la red hospitalaria definitivamente incide de manera directa en el deterioro de la prestación del servicio de salud para todos los colombianos

6.7. Ante la imposibilidad del estado de asumir las deudas de las EPS privadas para con la red hospitalaria, se hace necesario implementar mecanismos que eviten que al momento de que las EPS enfrenten un proceso de liquidación; sean las IPS las que tengan que asumir la pérdida de su cartera con las consecuencias nefastas en el sistema de salud


6.8. La creación del Fondo de Salvamento de Prestadores de Salud con recursos provenientes de la Unidad de Pago por capitación será un instrumento para aliviar la incertidumbre financiera de la red hospitalaria y un seguro para garantizar el equilibrio económico de la red hospitalaria en Colombia.

De los honorables representantes,

JUAN CARLOS REINALES AGUDELE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JUAN CARLOS REINALES AGUDELE
Representante a la Cámara

 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA Representante a la Cámara	 HENRY FERNANDO CORREAL Representante a la Cámara	 RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara	 ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara
 FABER MUÑOZ CERON Representante a la Cámara	 JHON ARLEY MURILLO B. Representante a la Cámara	 HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara	 VICTOR MANUEL ORTIZ Representante a la Cámara
 FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara	 KELYN GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara	 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara	 CRISANTO PISSO MAZABUEL Representante a la Cámara
 ANDRÉS DAVID CALLE Representante a la Cámara	 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA Representante a la Cámara	 OMAR DE JESUS RESTREPO C. Representante a la Cámara	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Representante a la Cámara
 NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara	 JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara	 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara

 SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara
--

CONTENIDO

Gaceta número 696 - miércoles 12 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de acto legislativo número 247 de 2020 Cámara, por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235 260 y 261 de la Constitución Política.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 243 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley número 244 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona el Decreto 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	8
Proyecto de ley número 245 de 2020 Cámara, por medio de la cual se reforma el Estatuto Tributario de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	15
Proyecto de ley número 246 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los ciclistas en el país y se dictan otras disposiciones.....	18
Proyecto de ley número 248 de 2020 Cámara, por el cual se modifica la Ley 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	23