



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 697

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

EDICIÓN DE 24 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 250 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una reforma política y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA

**"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 107, 258 Y 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE IMPLEMENTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**"EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA"**

**Artículo 1°.** Modifíquese y adiciónese el artículo 107 de la Constitución Política, así:

**ARTÍCULO 107.** Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán elegir democráticamente a sus candidatos a cargos de elección popular y directivos, mediante los procedimientos que determine la Ley sobre la materia.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, los partidos y movimientos políticos podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas, que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas. El Consejo Nacional Electoral constituirá un registro único de militantes de partidos y movimientos políticos, en los términos que disponga la Ley.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado, los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado, los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 434, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°.** El Gobierno Nacional presentará a más tardar el 20 de julio de 2021, uno o más proyectos de ley que determinen y reglamenten los procedimientos de escogencia democrática de candidatos a cargos de elección popular, así como los demás asuntos que requieran reglamentación de los demás artículos de este Acto Legislativo.

**Artículo 2.** Adiciónese el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 258.** El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa

de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

**PARÁGRAFO 1.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

**PARÁGRAFO 2.** Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

**PARÁGRAFO 3.** Se implementarán medidas diferenciales que favorezcan el voto rural, a partir de la creación de nuevos puestos rurales de votación y puestos móviles de votación. La Ley desarrollará la materia.

**Artículo 3°.** Modifíquese y adiciónese el artículo 262 de la Constitución Política, así:

**ARTÍCULO 262.** Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia, recambio generacional y universalidad, según lo determine la ley.

Hasta el año 2025, cada partido, o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

A partir del año 2026, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos presentará únicamente listas cerradas y bloqueadas a las corporaciones públicas, conformadas de manera intercalada entre mujer y hombre u hombre y mujer. Además, las listas a corporaciones públicas de todos los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos deberán tener al menos un (1) candidato de máximo treinta y cinco años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para el caso del Senado de la República; o de máximo treinta años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para las demás corporaciones públicas.

La financiación de todas las campañas a cargos de elección popular será preponderantemente estatal. La ley regulará la materia, así como financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°.** Hasta la vigencia fiscal 2025, los partidos y movimientos políticos cuyas listas a corporaciones públicas hayan sido en su totalidad cerradas y bloqueadas, intercaladas entre mujer y hombre u hombre y mujer y con al menos un (1) candidato de máximo treinta y cinco años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para el caso del Senado de la República; o de máximo treinta años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para las demás corporaciones públicas, recibirán el doble de la financiación estatal que les habría correspondido normalmente durante el año siguiente a la elección.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.** El Gobierno Nacional presentará a más tardar el 20 de julio de 2021 un Proyecto de Ley Estatutaria que reglamente el funcionamiento y sostenibilidad y establezca controles efectivos para la financiación preponderantemente estatal de todas las campañas a cargos de elección popular, según lo dispuesto en el inciso 5° de este artículo.

**Artículo 4. Vigencia.** El presente Acto Legislativo regirá a partir de su promulgación.

Cordialmente,

**JOSÉ DANIEL LÓPEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo

**JUAN CARLOS LOZADA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Representante a la Cámara por el Meta

**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE**  
Representante a la Cámara por Nariño

**JAIME FELIPE LOZADA**  
Representante a la Cámara por el Huila

**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
Representante a la Cámara por el Tolima

**JORGE ENRIQUE BURGOS**  
Representante a la Cámara por Córdoba

**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara por Cundinamarca

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

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

**GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a La Cámara

**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ**  
Senador de la República

**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA**  
Representante a la Cámara por el Caquetá

**RICARDO FERRO LOZANO**  
Representante a la Cámara por el Tolima

**CATALINA ORTIZ LALINDE**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**  
Representante a la Cámara por el Guaviare

**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara por el Huila

**JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.**  
Representante a la Cámara por Bolívar

**ESTEBAN QUINTERO CARDONA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

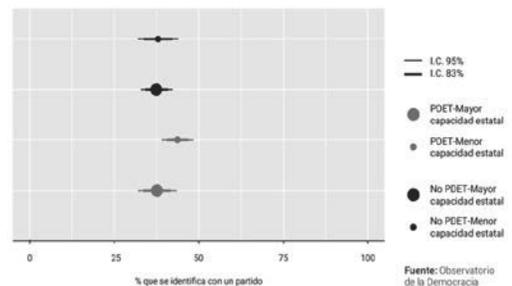
**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 107, 258 Y 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE IMPLEMENTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

El proyecto de acto legislativo que se presenta tiene como propósito implementar una reforma política con dos ejes centrales: el fortalecimiento de los partidos políticos y la adopción de medidas que propendan por la promoción de la participación política y electoral de jóvenes, mujeres y población rural.

En el eje de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y de la democracia, se incluyen a su vez, seis componentes: 1. Mecanismos de fortalecimiento de la democracia interna de los partidos políticos. 2. Creación de un Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos. 3. Candidaturas caracterizadas por la probidad, con exclusión de candidatos que hayan sido condenados por delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado, los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad y, 4. Financiación preponderantemente estatal.

La necesidad de fortalecer los partidos y movimientos políticos y, consecuentemente, la democracia, se justifica en el hecho que los partidos políticos en Colombia, son categorizados como débiles y cuentan con baja credibilidad. En cuanto a lo primero, cabe recordar que, en el año 2018, según datos del Barómetro de las Américas, el 74% de los colombianos no se sentía identificado con ningún partido político. (Observatorio de la Democracia, 2019). En las zonas rurales, la identificación partidista también es baja. Según el informe del Observatorio para la Democracia de la Universidad de los Andes y USAID (Ávila; Plata; García (2020)), menos de la mitad de las personas que participaron en el estudio sentían afinidad con un partido político específico. Sobre este particular, hay que señalar que si bien, los resultados de este último estudio corresponden a una población específica y no son generalizables a todos los colombianos de zonas rurales, sí dan cuenta de la debilidad de los partidos en la zona rural colombiana.

Gráfica 31. Identificación partidista, según tipo de municipio



En lo que respecta a lo segundo, es decir, la percepción sobre los partidos, encuestas de percepción como la Gallup de junio 2020, muestran la dramáticamente baja favorabilidad de los partidos, con tendencia sostenida a lo largo de la década.



a falta de credibilidad y confianza en los partidos políticos, es una tendencia que se manifiesta, tanto en el área urbana, como en el área rural de Colombia. La Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, 2019, presenta que los partidos o movimientos políticos, son la institución en la que menos confían las personas: 12,2% en el total nacional; 11,7% en cabeceras municipales y 13, 8% en centros poblados y rural disperso.

Gráfico 14. Porcentaje de personas de 18 años y más según confianza en las instituciones o actores (confía mucho)

**Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso 2019**

Confianza en las instituciones (Confía mucho)	Total nacional	Total cabeceras municipales	Total centros poblados y rural disperso
Fuerzas Militares	37,0	36,6	38,5
Registraduría Nacional del Estado Civil	30,7	30,2	32,6
Defensoría del Pueblo	29,2	29,4	28,7
Policía	27,6	26,0	33,6
Presidencia de la República	27,6	26,5	31,7
Alcaldía Municipal/Distrital	24,4	23,9	26,1
Fiscalía General de la Nación	23,6	23,2	25,4
Gobernación	22,7	22,5	23,5
Concejos municipales/distritales	20,2	19,3	23,5
Procuraduría General de la Nación	19,2	19,2	19,0
Contraloría	18,2	18,1	18,3
Congreso de la República	16,3	15,7	18,5
Jueces y magistrados	16,1	15,9	17,2
Asamblea departamental	15,6	15,5	15,7
Partidos o movimientos políticos	12,2	11,7	13,8

Fuente: DANE, ECP-2019.

La misma encuesta revela que una de las principales razones por las cuales las personas mayores de 18 años afirman no haber votado en las elecciones presidenciales de 2018 se debe a que "los partidos políticos o movimientos políticos no representan a los ciudadanos".

Dado lo anterior, es necesario acercar los partidos a los ciudadanos y mejorar su credibilidad. Para ello, este proyecto propone arreglos institucionales tales como: 1. Listas cerradas y bloqueadas a partir del año 2026; 2. Mecanismos de fortalecimiento de la democracia interna de los partidos políticos. 3. Creación de un Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos. 4. Candidaturas caracterizadas por la probidad, con exclusión de candidatos que hayan sido condenados por delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado y los mecanismos de participación democrática y, 4. Financiación preponderantemente estatal.

En segundo lugar, el eje de igualdad de participación entre jóvenes, mujeres y población rural y urbana, está compuesto por dos componentes: 1. Listas de candidatos que, además de ser cerradas y bloqueadas, serán paritarias y con recambio generacional y, 2. Voto rural incluyente, que propenda por la ampliación de la participación política en zonas urbanas.

Este último eje se fundamenta en el principio de igualdad como principio determinante de los sistemas democráticos. Solo en la medida que se garantice la participación efectiva y en igualdad de condiciones de sectores históricamente discriminados, será posible la consolidación de la democracia. En este proyecto, se enfocarán los esfuerzos para el logro de la igualdad en tres sectores poblacionales: las mujeres, los jóvenes y la población rural. En el caso de los dos primeros, a través de mecanismos que garanticen su elección efectiva en corporaciones públicas; y en el caso de tercero, esto es, población rural,

a partir de la adopción de mecanismos que permitan el ejercicio efectivo del derecho a elegir en las mismas condiciones que la población urbana.

A continuación, se desarrollarán cada uno de los ejes descritos, con sus respectivos componentes.

**1. Fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos en Colombia**

**1.1 Mecanismos de democracia interna**

Con el objetivo de fortalecer la democracia interna de los partidos políticos, la presente reforma propone transformar los mecanismos para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular y los cuadros directivos, a fin de garantizar que en estos procesos se adopten mecanismos de democracia interna.

Según Freidenberg (2005), los partidos deben ser transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros y ante la sociedad. De esa manera, se hace necesario mejorar el funcionamiento interno y la forma de vinculación de los partidos con las instituciones y los ciudadanos. En este propósito, los mecanismos de democracia interna resultan de vital importancia, en la medida que permiten a los militantes participar en los procesos de toma de decisión y mecanismos para premiar o castigar a los líderes de los partidos si no cumplen las promesas electorales, sus programas de gobierno o sus compromisos internos.

De acuerdo con la precitada autora, a pesar que la democracia interna puede ser entendida desde diferentes perspectivas, se pueden citar una serie de requisitos necesarios, que se cumplirían en diferentes grados, para que se considere que existen mecanismos de democracia interna en el respectivo partido o movimiento, a saber:

1. Garantías de igualdad entre los afiliados y protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
2. Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) competitivos;
3. Participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización;
4. Activa influencia de los diversos grupos en la discusión y formación de las posiciones programáticas y elaboración de propuestas del partido y en las decisiones comunes que éste tome;
5. Respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la agregación mayoritaria de las voluntades individuales y garantías para las minorías;
6. Control efectivo por parte de los militantes de los dirigentes, a través de procesos que castiguen o premien a los que toman las decisiones.

En la reforma propuesta al artículo 107 de la Constitución Política, se pretende profundizar el mecanismo de democracia interna referente a la selección de candidatos a cargos de representación. De esa manera, se establece que necesariamente los candidatos deberán ser electos democráticamente, quedando prosrita la posibilidad de elección directa a cargo de las directivas del partido. Por otro lado, en el proyecto de reforma, no se establece de manera expresa cuáles serán los mecanismos de elección democrática, tema que será desarrollado en la ley y, que en todo caso, deberá respetar la diversidad y autonomía de los partidos a la hora de determinar los mecanismos democráticos de selección de candidatos.

**1.2. Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos**

movimientos políticos con sus militantes, y genera dinámicas de fidelización de pertenencia a un partido o movimiento, con el cual se comparte una ideología y, que a su vez, representa los intereses del militante.

Según la Misión de Observación Electoral, MOE, la identificación de militantes de un partido tiene dos ventajas: 1. Permitiría prevenir y hacer seguimiento a la doble militancia; 2. Permitiría convocar consultas verdaderamente internas o cerradas. (MOE, 2017, P. 134).

A su vez, el registro, también serviría para el fortalecimiento de la transparencia, en la medida que los registros de miembros ayudarán a que los partidos políticos puedan llevar a cabo una planeación financiera. Con ello, se podrían implementar iniciativas internas de financiación y, de esa forma, disminuir la dependencia con respecto a grandes donantes externos a los intereses del partido. En ese sentido, se abrirán las puertas a iniciativas basadas en el micromecenazgo [crowdfunding]. Adicionalmente, servirá para el control y seguimiento a las campañas, en tanto, el registro de miembros de los partidos, se podrá cotejar con la financiación de las campañas.

En el sentido contrario, el déficit en el registro, debilita a los partidos políticos, dado que el desconocimiento de sus afiliados, impide generar *rapport*<sup>1</sup> y confianza con sus votantes y, en últimas, con la ciudadanía.

**1.3. Candidaturas caracterizadas por la probidad, con exclusión de candidatos que hayan sido condenados por delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado y/o los mecanismos de participación democrática**

Como se señaló al inicio de la exposición de motivos, la desconfianza en los partidos políticos es uno de los factores que afecta la democracia en Colombia. A su vez, uno de los elementos que puede influir en la desconfianza, es la presencia de candidatos y elegidos que son condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio público y/o los mecanismos de participación democrática.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el proyecto de reforma política se plantea adicionar el artículo 107 de la Constitución, con el propósito de adicionar nuevas causales que darían lugar a responsabilidad por parte de los partidos o movimientos políticos al avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado o los mecanismos de participación democrática cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

**1.4. Financiación preponderantemente estatal**

La financiación de las campañas preponderantemente estatal evita que la capacidad financiera o de consecución de recursos se conviertan en una barrera para el ejercicio pleno de los derechos políticos y aumenta la transparencia en la financiación política.

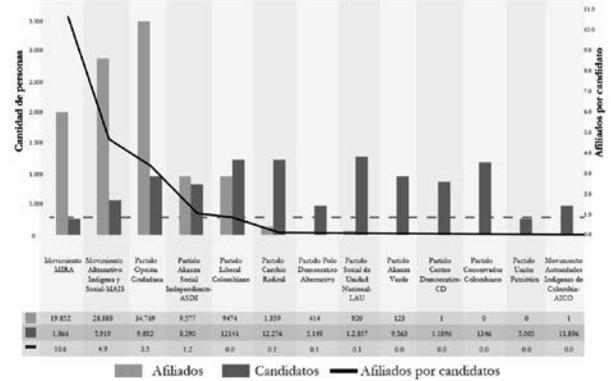
Adicionalmente, el sistema actual de financiación ha generado un aumento en los costos de campaña, lo cual puede tener efectos negativos en materia de transparencia de los candidatos electos. En ese

En la actualidad, el sistema político colombiano carece de un Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos. En la reforma propuesta, se pretende establecer la obligación de creación de un Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos a cargo del Consejo Nacional Electoral, en los términos que establezca la ley. De esa manera, será el legislador el encargado de establecer los elementos definitorios del registro.

De acuerdo con estudios de la Misión de Observación Electoral, MOE, la relación de afiliados con respecto a candidatos es muy baja. Como lo evidencia la gráfica a continuación, cinco organizaciones electorales no cuentan con registros de afiliados, tres organizaciones tienen una relación menor a 1 entre candidatos y número de afiliados, y solo una organización tiene una relación entre candidatos y número de afiliados que sobrepasa un dígito.

De acuerdo con estudios de la Misión de Observación Electoral, MOE, la relación de afiliados con respecto a candidatos es muy baja. Como lo evidencia la gráfica a continuación, con base en datos de las elecciones regionales de 2015, cinco organizaciones electorales no contaban con registros de afiliados, tres organizaciones tenían una relación menor a 1 entre candidatos y número de afiliados, y solo una organización tenía una relación entre candidatos y número de afiliados que sobrepasaba un dígito. (MOE, 2017, P. 135).

Gráfica 6. Afiliados por organización política con personería jurídica. Fuente: elaboración MOE con base en datos del Consejo Nacional Electoral (CNE).



Teniendo en cuenta el déficit de registro de militantes que se presenta en la actualidad, el Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos se constituye en un mecanismo pertinente para fortalecer la democracia en Colombia, en la medida que consolida el relacionamiento entre los partidos y

escenario, según el Índice de Costos de Campañas Electorales – ICCE correspondientes al periodo 2010 – 2019, publicado por el DANE, hacer política en el país, es cada vez más costoso.

**ICCE. Variación anual. Total Nacional 2010 - 2019**

Año	Índice	Variación Anual ICCE (%)
2010	97,46	4,27
2011	100,00	2,60
2012	102,54	2,54
2013	104,75	2,16
2014	108,05	3,15
2015	114,28	5,76
2016	120,51	5,46
2017	126,30	4,81
2018	130,02	2,95
2019	133,83	2,93

Fuente: DANE  
La variación anual corresponde al índice del año actual / índice año anterior

De acuerdo con lo anterior, en el proyecto de reforma, se propone que la financiación sea preponderantemente estatal y que la Ley reglamente la materia.

**2. Igualdad de participación entre jóvenes, mujeres y, población rural y urbana**

**2.1. Listas cerradas, paritarias y con recambio generacional**

Las listas cerradas tienen la capacidad de disminuir el personalismo y reducir la incidencia de dineros ilícitos en las campañas electorales. El estudio comparado entre 44 países, realizado por Chang y Golden (2007) muestra que la corrupción política se reduce cuando se aplica el sistema de listas cerradas en los distritos con mayores escaños legislativos asignados (*District magnitude*). Lo anterior, se debe a que los sistemas que permiten menos personalización generan menos incentivos al gasto electoral y evitan el estímulo de financiación con dineros ilícitos.

De igual forma, las listas cerradas propenden por una mayor efectividad en las acciones afirmativas para los candidatos. En palabras de Tula (2015) "(...) La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas porque impide la alteración posterior del orden de los candidatos" (Tula, 2015, P.25)

Dado lo anterior y con la intención de promover los principios de igualdad sustancial, equidad y principios democráticos, es deseable que la selección de candidatos que se haga al interior de un partido incluya a las mujeres y a los diversos grupos etarios que tienen opción de entrar a la contienda electoral.

El adecuado funcionamiento de las listas cerradas está sujeto, a su vez, al esquema de democracia interna de los partidos y en el control que ejercen los dirigentes en el proceso de nominación. En ese sentido, "(...) La selección de candidatos es una de las decisiones más trascendentales que deben afrontar los partidos

1

políticos. Su legitimidad formal, su carácter vinculante y su papel como uno de los ejes articuladores de la movilización ciudadana alrededor de los partidos, así lo determinan” (CEDAE, 2015, P. 209).

**Listas paritarias**

PNUD y ONU Mujeres en el proyecto Atenea - índice de Paridad Política (2019) encontró que:

- Solo un 21,7% de mujeres están presentes en las máximas instancias partidistas.
- 11 de los 14 partidos analizados contaban con unidades de la mujer. Sin embargo, solo en 1 de esos 14, dicha instancia contaba con habilitación normativa en sus estatutos para participar en la definición de candidaturas.
- El porcentaje de mujeres inscritas como candidatas fue del 36%. A su vez, sólo el 18,7% de personas electas como titulares fueron mujeres.
- El porcentaje de mujeres alcaldesas (12,2%) y concejales (17,6%) es muy bajo.
- En la Cámara de Representantes disminuyó el número de mujeres, de 33 en 2014 a 32 en 2018, y el porcentaje disminuyó de un 19,9% a un 18,7%. No obstante, debe resaltarse que en cinco departamentos en los que no se había obtenido representación femenina desde 1991, una mujer fue elegida representante por primera vez (Amazonas, San Andrés, Chocó, La Guajira y Vaupés).
- En el Senado se eligieron 23 mujeres. (a este resultado debe sumarse 2 mujeres senadoras que fueron elegidas en el partido de las FARC, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 3 de 2017). Dado esto, se disminuyó su peso porcentual, al pasar de un 22,5% a un 21,3%.
- La elección de mujeres no supera el 22% en ninguna de las dos cámaras y han habido retrocesos frente a los resultados de las elecciones anteriores.
- Hay una brecha entre mujeres electas frente al número de candidatas: 11,3 puntos porcentuales en el Senado y 16,8 puntos porcentuales en Cámara.

En la misma línea, Bárbara Ester y Javier Calderón Castillo en un estudio para el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, CELAG, determinaron que en las elecciones de Congreso de la República del 2018, se presentaron 308 mujeres para disputar las 108 bancas del Senado, de las cuales 25 resultaron electas. Por su parte, para la Cámara de Representantes, se postularon 637 mujeres para disputar 172 bancas, siendo elegidas solo 32.

En ese contexto, la composición por género del Congreso de la República para el período de 2018-2022, es la siguiente:

Congreso		Cámara		Senado	
Número de mujeres	% que representa	Número de mujeres	% que representa	Número de mujeres	% que representa
57	20,4%	32	18,6%	25	23,1%

Lo anterior, sin embargo, no refleja la composición de las listas, ni de la sociedad colombiana, que según el censo 2018 está conformada por una población mayoritariamente femenina: 51,2% mujeres y 48,89%

hombres. Es decir, que mientras las mujeres son mayoría en la sociedad, su nivel de participación en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes no supera el 24%.

Frente a las cifras anteriores, hay que señalar que la Ley 1475 de 2011, (Ley de Cuotas) ha tenido un efecto positivo en el aumento de candidaturas de mujeres en el Congreso. Antes de la vigencia de la Ley, el porcentaje de candidatas mujeres no superaba el 20%. Desde 2010, sin embargo, contar con mayor número de candidaturas no ha significado el logro de un mayor número de curules. Evidencia de esto, es que (...) Pese a que en el proceso electoral de 2018 había un mayor número de curules en juego, no se incrementó el número de mujeres congresistas respecto a las elecciones de 2014. De hecho, se eligió una mujer menos en el Congreso en 2018”. (PNUD y ONU Mujeres, 2019, P. 59).

El informe del Mecanismo Atenea de Índice de Paridad Política (2019) de Colombia, considera que el país no cuenta con mandato de posición, no existe expresamente en la ley una sanción por incumplimiento de la cuota de género y, no existen restricciones para aplicar tales cuotas. Tampoco “cuenta con una regulación a nivel constitucional y/o legal que defina una cuota o medida paritaria aplicable a las instancias de dirección partidaria, pese a que la normatividad vigente establece como principios mínimos de todos los partidos, la equidad e igualdad de género” (PNUD y ONU Mujeres, 2019, P. 47). En palabras del PNUI y ONU Mujeres, esto (...) Evidencia la necesidad de mejorar el diseño de la cuota, así como la importancia de adoptar medidas complementarias que apunten a mejorar resultados electorales y no solo a una mayor postulación de mujeres”. (PNUD y ONU Mujeres, 2019, 52).

Para los académicos, Bárbara Ester y Javier Calderón Castillo (2018) (...) Aunque la incorporación de mujeres viene *in crescendo*, la elección de mujeres se frustra por el sistema de votación que permite listas abiertas”.

En la misma línea, el Informe Atenea expresa que (...) Cuando una colectividad política decide inscribir una lista abierta o con voto preferente, el establecer mandatos de posición, alternancia o cremallera no tiene ningún efecto en la elección de mujeres. Esa es una de las razones por las que no ha aumentado significativamente la representación de las mujeres, ni en el Congreso, ni en las asambleas departamentales, ni en los concejos municipales, con la cuota del 30% existente en la actualidad” (PNUD y ONU Mujeres, 2019, P. 54).

Adicionalmente, en la actualidad la cuota de género es obligatoria en los circunscripciones territoriales en las que se eligen cinco o más curules, lo cual hace que se perpetúe un impacto diferenciado en el alcance de la paridad de género en las circunscripciones que aplican o no aplican la cuota. “Para las circunscripciones con cuota, el porcentaje de participación de mujeres en las candidaturas de los partidos que obtuvieron representación en la Cámara fue de 36%, superando en seis puntos el porcentaje exigido por la ley (30%). Para las circunscripciones territoriales donde no se aplica la cuota, el promedio general de candidatas fue de 25,1%, lo que representa 11 puntos porcentuales menos que en las que se aplicó la cuota. Dicha situación evidencia la necesidad de darle un carácter universal, de manera que opere en todas las circunscripciones, territoriales y especiales” (PNUD y ONU Mujeres, 2019, P. 55).

Debido a esto, la ONU afirma que el país (...) Está lejos de alcanzar la paridad política y que el diseño de la cuota electoral existente no genera el impacto deseado dado que: 1. Solo cubre 14 de los 36 distritos electorales en Cámara, lo que representa el 67% de candidaturas y, 2. No establece mandato de posición o de alternancia en las listas” (PNUD y ONU Mujeres, 2019, P. 58).

**Estudios internacionales**

Múltiples estudios (Norris, 1985; Rule, 1987; Caul, 1999; Htun, Jones, 2002; Tula 2015) han demostrado que la forma más favorable para la inclusión política de las mujeres en sistemas electorales con magnitudes de distrito grandes, son las listas partidarias cerradas y bloqueadas, siempre y cuando las leyes de cuotas incluyan un mandato de posición.

La implementación de cuotas de género con lista cerrada tiene un impacto positivo en la elección de mujeres, pues garantizan un piso mínimo de representación de las mismas en todos los partidos y distritos. El estudio de Mark P. Jones, Santiago Alles, Carolina Tchintian (2012), manifiesta que el acceso de las mujeres a cargos legislativos en los sistemas de listas cerradas, una vez que la magnitud partidaria llega a dos o tres escaños, tiene un piso mínimo de entre el 20% y el 50%. Además, se evidencia que el porcentaje esperado de mujeres electas por un partido en un distrito electoral se encuentra entre los sistemas de lista cerrada con cuotas, con un valor esperado de 33% (y un intervalo de confianza del 95% entre 31% y 36%).

En el mismo sentido, Tula (2015), considera que establecer una configuración de género para el ordenamiento de la lista, incide en las oportunidades para el acceso y presencia de las mujeres en cargos de representación política. Así, ubicar a las mujeres en lugares expectables, es decir, con posibilidades reales de ser electas, permite la paridad política. Es decir, “Cuando un partido o movimiento político incorpora a las mujeres en las primeras posiciones de su lista, está demostrando a la ciudadanía que promueve la real igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros, conforme al artículo 1, punto 4 de la ley 1475, y que no se trata de una estrategia discursiva poco efectiva” (Tula, 2015, P. 22).

En el mismo sentido, una ley paritaria, con mandato de posición que garantice la alternancia y secuencialidad entre géneros a lo largo de toda la lista, permitiría una aplicación equitativa en la oferta electoral en todo el territorio nacional.

**Recambio generacional**

En el año 2015 la CEPAL expresó que “La participación política es uno de los ejes principales para la inclusión social de los jóvenes”. A su vez, el Consejo de Seguridad de la ONU, mediante la Resolución 2250 del año 2015, instó a los Estados miembros a aumentar la representación inclusiva de los jóvenes en la adopción de decisiones de las instituciones locales, nacionales, regionales e internacionales. En línea con lo anterior, la MOE recomienda “Garantizar participación y representación de los jóvenes en los procesos de selección de candidatos, estableciendo cuotas mínimas de acuerdo con la composición de cada partido” (MOE, 2017, P. 218).

Estas nociones y recomendaciones destacan la necesidad e importancia de reconocer a los jóvenes como sujetos políticos activos, pues se evidencia que comparado con los ciudadanos de otro grupos etarios, los jóvenes tienen que enfrentarse a diversas barreras para participar de manera activa en la vida política y electoral por las vías convencionales (CEPAL, 2015).

En efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales realizaron un estudio en el 2019 titulado “Participación Política y Ciudadanía de Jóvenes”, en el cual manifiestan que la Unión Interparlamentaria, organismo conformado por legisladores de todo el mundo, presentan que “Los jóvenes menores de 30 años representan el 1,9% de los parlamentarios del mundo y, más del 80% de las cámaras superiores del Parlamento no tienen diputados menores de 30 años” (Garzón, 2019, P. 29).

En el caso de Colombia, la información sobre participación electoral con identificación de grupo etario es escasa, pero tanto la MOE como la CELAG expresan una sub-representación de la población joven. Por

ejemplo, en la participación del Congreso, es requisito para ser elegido en la Cámara de Representante la edad mínima de 25 años y para el Senado la edad mínima de 30 años, de acuerdo con los artículos 172 y 177 de la Constitución Política, razón por la cual no hay una participación del segmento población de 18 a 24 años.

Debido a lo anterior, Bárbara Ester y Javier Calderón Castillo, estudian la participación política de los más jóvenes del Congreso, entendiéndose como personas con una edad igual o menor de 40 años. Para lo cual, encontraron que en el Senado fueron elegidos 24 menores de 40 años, que representan el 22% de la corporación y, en la Cámara de Representantes resultaron electos 50 representantes menores de 40 años, representando el 29% de la Corporación. Por lo cual, la representación de los más jóvenes en el Congreso, es decir de los menores de 40 años es del 26.5%

En conclusión, y teniendo en cuenta los tres criterios expuestos; es decir, las listas cerradas, la elección de mujeres y la participación de jóvenes, en el proyecto de reforma, se propondrá que a partir del año 2026, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos presentará únicamente listas cerradas y bloqueadas a las corporaciones públicas, conformadas de manera intercalada entre mujer y hombre u hombre y mujer. Además, las listas a corporaciones públicas de todos los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos deberán tener al menos un (1) candidato de máximo treinta y cinco años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para el caso del Senado de la República; o de máximo treinta años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para las demás corporaciones públicas.

**2.1. Voto rural incluyente: igualdad de participación rural y urbana**

El voto rural incluyente es una medida para la inclusión política y la transparencia de las elecciones que propende por la igualdad entre la población urbana y rural. La necesidad de crear una medida específica para el voto rural de rango constitucional viene de la mano con las falencias estructurales del Estado en las zonas rurales y de la falta de información que existe acerca de los puestos de votación y la población votante en zonas rurales, sumadas a las frecuentes dificultades de acceso por razones geográficas y/o de movilidad.

De acuerdo con el diagnóstico de la Misión Electoral Especial, MOE, existen falencias de los datos oficiales para el diagnóstico del acceso al voto. (MOE, 2017; P. 172-175). Por otro lado, aunque la Registraduría Nacional del Estado Civil ofrece el nombre de los puestos de votación, aún se presentan problemas en lo que respecta a la georeferenciación de 10.839 puestos de votación (MOE, 2017, P. 173-174). En el mismo sentido, si bien, un puesto de votación se puede dividir en distintas sedes para lograr cubrimiento, no hay forma de identificar geográficamente dónde se encuentra con precisión<sup>2</sup>.

Finalmente, la MOE señala que no hay datos precisos de dónde viven los colombianos que irían a votar a estos puestos de votación. Según la MOE “Hay 360 municipios del país que por sus características geográficas, administrativas y demográficas presentan alta probabilidad de tener población con dificultades de acceso a puestos de votación, que por lo tanto se constituyen en ciudadanos imposibilitados para ejercer el derecho al voto” (MOE, 2017, P. 174-178).

2

**Tabla 13.** Resumen de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación

Dificultad de acceso a puestos de votación	Índice de cobertura espacial de puestos de votación (promedio de la categoría)	Número de municipios
Mediana nacional	1 puesto cada 63,2 km <sup>2</sup>	1122
Baja	1 puesto cada 132,5 km <sup>2</sup>	128
Media	1 puesto cada 181,5 km <sup>2</sup>	118
Extrema	1 puesto cada 2.148,1 km <sup>2</sup>	114
Total de municipios con dificultad de acceso	1 puesto cada 786,8 km <sup>2</sup>	360

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Tabla 13. Tomado de: MOE, 2017, P 177.

La situación de los puestos de votación, también afecta a comunidades indígenas y afrocolombianas, como muestran los siguientes análisis de la MOE:

**Tabla 15.** Dificultad de acceso a puestos de votación en municipios con resguardos indígenas.

Nivel de dificultad de acceso a puestos de votación en el municipio	Número de municipios	Número de municipios con resguardos	Porcentaje de municipios con resguardos	Número de Resguardos Indígenas	Porcentaje de Resguardos Indígenas
Sin dificultad	762	84	33%	187	22%
Media	128	29	12%	107	17%
Alta	118	46	19%	179	21%
Extrema	114	82	34%	378	45%
Total	1122	241	100%	847	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

Tomado de: MOE, 2017, P 182.

**Tabla 16.** Dificultad de acceso a puestos de votación en municipios con consejos comunitarios afro

Nivel de dificultad de acceso a puestos de votación en el municipio	Número de municipios	Número de municipios con consejos comunitarios	Porcentaje de municipios con consejos comunitarios	Número de consejos comunitarios	Porcentaje de consejos comunitarios
Sin dificultad	762	43	5%	99	40%
Media	128	6	8%	13	4%
Alta	118	15	20%	102	44%
Extrema	114	31	19%	25	11%
Total	1122	75	100%	234	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

Tomado de: MOE, 2017, P 183.

Teniendo en cuenta la situación descrita, en el proyecto de reforma se propondrá que se implementen medidas diferenciales que favorezcan el voto rural, a partir de la creación de nuevos puestos rurales de votación y puestos móviles de votación.

Atentamente,

**JOSÉ DANIEL LÓPEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara por Departamento de Putumayo

**JUAN CARLOS LOZADA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**JAIME FELIPE LOZADA**  
Representante a la Cámara por el Huila

**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
Representante a la Cámara por el Tolima

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

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

**TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ**  
Senador de la República

**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA**  
Representante a la Cámara por el Caquetá

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Representante a la Cámara por el Meta

**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN CALVACHE**  
Representante a la Cámara por Nariño

**JORGE ENRIQUE BURGOS**  
Representante a la Cámara por Córdoba

**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara por Cundinamarca

**GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a La Cámara

**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**RICARDO FERRO LOZANO**  
Representante a la Cámara por el Tolima

**CATALINA ORTIZ LALINDE**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**  
Representante a la Cámara por el Guaviare

**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara por el Huila

**JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.**  
Representante a la Cámara por Bolívar

**ESTEBAN QUINTERO CARDONA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara por Bogotá

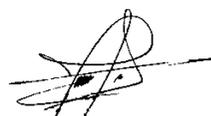
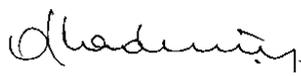
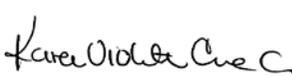
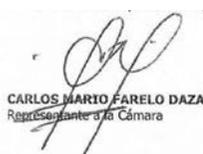
**BIBLIOGRAFÍA**

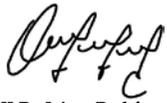
- Ávila, Carlos; Plata Juan; García, Miguel. (2020) Colombia, un país más allá del conflicto. [https://obsdemocracia.org/uploads/data\\_file/03\\_Digital\\_Democracia\\_2019\\_USAID.pdf](https://obsdemocracia.org/uploads/data_file/03_Digital_Democracia_2019_USAID.pdf)
- Carrasco, M. (2018) Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado. Revista chilena de derecho y ciencia política, ISSN 0718-9389, Vol. 9, N.º. 1, 2018 (Ejemplar dedicado a: Volumen 9, número 1, Junio 2018), págs. 4-44
- Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE.(2015). La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/La\\_seleccion\\_de\\_candidatos\\_como\\_mecanismo\\_de\\_democratizacion.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/La_seleccion_de_candidatos_como_mecanismo_de_democratizacion.pdf)
- Chand y Golden. (2007). Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. British Journal of Political Science. Vol. 37, No. 1 (Jan., 2007), pp. 115-137
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf)
- Ester, B y Castillo, J. (2018). Representación de mujeres y jóvenes en los Parlamentos de la región. <https://www.celag.org/representacion-mujere-jovenes-parlamentos-region/>
- El Nuevo Siglo. (2019). 44 y 46, promedios de edad de nuevos alcaldes y gobernadores. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2019-44-y-46-promedios-de-edad-de-nuevos-alcaldes-y-gobernadores>
- Friedenber, F. (2005). Democracia Interna: Reto ineludible de los Partidos Políticos. DEMOCRACIA INTERNA - Dialnet/dialnet.unirioja.es › descarga › artículo
- Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung - Kas. (2017). Paper No 29. Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares. En [http://viva.org.co/cajavirus/svc0532/pdfs/Anexo\\_2.pdf](http://viva.org.co/cajavirus/svc0532/pdfs/Anexo_2.pdf)
- Garzón, E. (2018). Participación política y ciudadana de jóvenes. [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/participacion\\_politica\\_y\\_ciudadana\\_de\\_jovenes.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/participacion_politica_y_ciudadana_de_jovenes.pdf)
- Jones, M; Alles, S; Tchintian, C (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina
- Misión Electoral Especial -MOE-. (2017). Propuestas Reforma Política Electoral.
- Observatorio de la Democracia, USAID, Universidad de los Andes et al. (2019) Barómetro de las Américas Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2015). El voto preferente, teoría e implicaciones para el caso colombiano.
- Transparencia por Colombia. (2018). ¿Qué debe tener en cuenta la reforma política sobre financiación? en <https://transparenciacolombia.org.co/2018/09/05/que-debe-tener-en-cuenta-la-reforma-politica-sobre-financiacion/>
- Tula, M. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. Edición: PNUD, Minterior, el NIMD, la OEA, Suecia, Unión Europea, la AECD y Noruega.

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE CÁMARA

*por medio de la cual se estimula y fomenta la recreación como estrategia para promover la cultura turística local y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. _____</b></p> <p style="text-align: center;"><b><i>“Por medio de la cual se estimula y fomenta la recreación como estrategia para promover la cultura turística local y se dictan otras disposiciones”</i></b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia Decreta:</b></p> <p><b>Artículo Primero- Objeto:</b> Se establece el último fin de semana de cada mes, como el fin de semana de la recreación y cultura turística local.</p> <p><b>Parágrafo:</b> En la semana de receso estudiantil consagrada en el Decreto 1373 de 2007 y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, el beneficio es aplicable los últimos dos días.</p> <p><b>Artículo Segundo- Ámbito de Aplicación:</b> Todo el territorio Nacional.</p> <p><b>Artículo Tercero - Sujetos Beneficiados:</b> Máximo cuatro miembros por familia, siempre que asistan de manera conjunta al sitio turístico en todas sus modalidades, o atracción, ubicados en el sitio donde residen, sin distinción de estrato.</p> <p><b>Artículo Cuarto - Beneficio:</b> Se le descontará el cincuenta por ciento (50%) del valor a cancelar por la totalidad de las entradas a la atracción o sitio turístico.</p>	<p><b>Artículo Quinto-De la residencia:</b> Solo deberán los beneficiarios, demostrar el sitio de residencia, con copia de un servicio público a nombre de uno de los adultos que represente el núcleo familiar.</p> <p><b>Artículo Sexto - Vigencia y derogatorias:</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R Jose Luis Pinedo Campo</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento del Magdalena                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>Temístocles Ortega Narváez</b>                      Senador de la República                      Partido Cambio Radical                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Mauricio Parodi Díaz</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento de Antioquia                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento del Atlántico                 </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento del Atlántico                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. César Augusto Lorduy Maldonado</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento del Atlántico                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA</b>                      Representante a la Cámara                      Departamento del Atlántico                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal</b>                      Partido Cambio Radical                      Bogotá                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R Karen Violette Cure Corcione</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento de Bolívar                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento de Boyacá                 </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Erwin Arias Betancourt</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento de Caldas                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Betty Zorro Africano</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento de Cundinamarca                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R Néstor Leonardo Rico Rico</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento de Cundinamarca                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. Eloy Chichí Quintero Romero</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento del Cesar                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>H.R. David Ernesto Pulido Novoa</b>                      Partido Cambio Radical                      Departamento del Guaviare                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b>                      Representante a la Cámara                 </div> </div>



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



H.R. Ciro Fernández Núñez  
Partido Cambio Radical  
Departamento de Santander



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



JORGE MÉNDEZ BENAVIDES  
Representante a la Cámara - Partido Cambio Radical



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



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



OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



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

**2. FUNDAMENTACIÓN:**

**2.1 Recreación**

Recreatio, es el latín de donde proviene la palabra recreación que significa restaurar y refrescar, es la actividad cuyo objetivo es salir de los quehaceres diarios, distraerse y renovarse del agotamiento de la cotidianidad. Los expertos aseguran que la recreación y la distracción son beneficiosas para mantener armonía entre la mente y el cuerpo, además estimula la socialización, fomenta el proceso de asociación cultural y proporciona calidad de vida.

**2.2 El Turismo como recreación**

El origen del turismo es contemplado por las sociedades como la actividad recreativa que permite ir a destinos o lugares diferentes al de residencia en los momentos de esparcimiento, ya sea en temporadas largas de descanso remunerado o en momentos que se busca para interactuar con el fin de salir de la rutina.

Siempre será vinculado el turismo al ocio y el tiempo libre, es ahí donde se destaca como actividad o practica social y cultural, Ledhesma (2017); sostiene que el turismo es una actividad puramente social vinculada a la interacción entre los sujetos.

**2.3 Ámbito del Turismo Recreativo**

El turismo recreativo habitualmente se lleva a cabo dentro de las atracciones locales, o las más cercanas, y sus dinámicas de esparcimiento están referidas a lo ecológico y cultural.

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ CAMARA**  
**“Por medio de la cual se estimula y fomenta la recreación como estrategia para promover la cultura turística local y se dictan otras disposiciones”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Los encantos turísticos de los que goza nuestro país pareciera que son más apreciados y valorados por los extranjeros que por los mismos locales. Eso es lo que en primer término se podría concluir, pero adentrándonos en la problemática llegamos a la conclusión que son varios los aspectos que permiten que en Colombia a esos hermosos paisajes y atractivos turísticos no todos los residentes pueden acceder, sobre todo los oriundos de los sitios donde están ubicados los mismos, lo que me permite Señores Congresistas, presentar a su consideración el presente proyecto de Ley que tienen los siguientes,

**1. OBJETIVOS:**

Este proyecto tiene tres principales objetivos:

- a. Fomentar la recreación y la unión familiar por medio del turismo local.
- b. Estimular y permitir el empoderamiento de los locales, de su patrimonio, logrando que conozcan de manera preferencial los sitios turísticos que tienen en su ciudad, municipio o departamento.
- c. Reactivar postpandemia parte del sector, incentivando el segmento del turismo local.

Estas prácticas de turismo recreativo permiten favorecer la identidad de los pueblos, partiendo de la propia cultura e idiosincrasia, ya que estas reflejan las formas como un grupo social se relaciona con la naturaleza, con los otros habitantes y con experiencias heredadas de nuestros antecesores.

**2.4 Necesidad de empoderamiento del patrimonio local**

Partiendo de las oportunidades de recreación de las que goza una comunidad, y la necesidad de crear conciencia para la defensa del patrimonio cultural de las mismas, es necesario impulsar mayores actividades recreativas soportadas en lo patrimonial como la herramienta que sirva para el fomento y desarrollo del turismo local.

En este orden, es indispensable para lograr el objetivo, facilitar el acceso de las familias y así lograr un posicionamiento y empoderamiento de ese legado cultural y natural del que gozan la gran mayoría de las entidades territoriales en un país como el nuestro.

Gozar del patrimonio de su localidad a través del turismo recreativo, incita el fortalecimiento de actitudes de pertenencia, rescata la importancia del mismo, transformándose en los mejores emisarios y multiplicadores de lo que consideran suyo, se despierta de esta manera el sentido de pertenencia, empoderando así sobre todo a los niños que en el mañana serán quienes tengan la responsabilidad de regir los destinos de las comunidades.

Estimular el turismo local como actividad recreativa, nos conduce a ver el turismo como el fenómeno sociocultural que se requiere para que se pueda dar un mejor desarrollo social, sin desconocer el beneficio que proporciona al sector

<p>para su reactivación después de lo golpeado que quedará con las secuelas de la pandemia Covid-19.</p> <p><b>2.5 Cultura Turística</b></p> <p>Dentro de la amplitud de su concepto y sus principios, es el conjunto de valores que adquieren tanto ciudadanos locales como foráneos de algún destino turístico, y que se traduce en el amor y el respeto hacia los espacios de recreación y esparcimiento, lo que se ve reflejado en una adecuada administración de los recursos, ya sean naturales, materiales, financieros, humanos y sobre todo lo que tenga que ver con el patrimonio cultural.</p> <p>En este punto se hace necesario recordar que La Ley General de Cultura, Ley 397 de 1997, define el patrimonio cultural como el conjunto de todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que conservan una repercusión auténtica sobre su historia, arte, ecología, ciencia y las representaciones de la cultura popular.</p> <p>Por consiguiente, nos atrevemos a aseverar que la cultura es una industria productiva que se puede fortalecer al integrarse con el turismo. Como lo plantea el historiador Álvaro Ospino Valiente en su trabajo ESTRATEGIAS DE INTERACCIÓN ENTRE TURISMO, CULTURA E HISTORIA, COMO ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE SANTA MARTA (COLOMBIA) donde afirma <i>“La cultura es una industria productiva al igual que el turismo, la riqueza del acervo de una región la componen un sin número de eventos y materializaciones que se conocen como el</i></p>	<p><i>patrimonio tangible e intangible; principales hitos históricos, tradiciones populares, tradiciones religiosas, costumbres, música, danza, rondas infantiles, leyendas, mitos, anécdotas, personajes de su historia, vestuarios, objetos, arquitectura, cartografía, crónicas, memorias de viajeros, entre otros, constituyen nuestra identidad cultural”</i>. Ospino hace referencia al principio constitucional que reconoce a la cultura en sus diversas manifestaciones como fundamento de la nacionalidad, y menciona que los geógrafos económicos afirman que el turismo es una fuente inagotable de divisas que va unido a factores económicos, sociales y culturales. Es decir, que el turismo cultural genera activos monetarios y fomenta la identidad de los pueblos.</p> <p><b>3. EXPERIENCIA INTERNACIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú desarrolló un proyecto titulado “Cultura Turística”, y la define como el conjunto de conocimientos, valores y actitudes que fortalecen la identidad, fomentan el buen trato al turista (nacional y extranjero) y promueven la protección del patrimonio en todas sus expresiones, reconociendo al turismo como mecanismo de desarrollo sostenible del país. <b>Con esto buscan fortalecer la identidad local, regional y nacional de las poblaciones anfitrionas.</b></li> <li>• La Universidad Nacional de Comahue, de la Patagonia-Argentina dentro de la facultad de Turismo tiene el programa de <i>Técnico Universitario en Gestión del Desarrollo Turístico Local</i>, donde el estudiante queda capacitado para: <b>“Actuar en los procesos de gestión de productos-servicios para el turismo y la recreación a partir del uso sustentable del patrimonio local y bajo el concepto de calidad de los servicios. Se define a este profesional como un</b></li> </ul>
<p><b><i>emprendedor y agente de cambio comunitario en el campo del desarrollo del turismo y la recreación a escala local.”</i></b></p> <p>Argumentan que las prácticas recreativo-turísticas en el marco de una política que armonice los distintos ámbitos de su economía, arroja los siguientes beneficios en relación a los aspectos socio-culturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revaloriza las costumbres de la comunidad local.</li> <li>- Revaloriza fiestas populares y tradiciones locales o regionales.</li> <li>- Favorece el reconocimiento de los pueblos originarios en sus demandas territoriales u otras.</li> <li>- Impulsa la producción de artesanías y difusión de técnicas primitivas de realización.</li> </ul> <p>En este punto se observa analogía en cuanto a impulsar la identidad, el turismo y la recreación como empresa de cada comunidad. De la misma manera se relacionan en el interés por beneficiar a la población de escasos recursos económicos. Con esto reflexionamos en la necesidad que desde las políticas públicas se promueva la socialización de la población en actividades recreativas que fomenten el aprecio hacia el patrimonio natural, cultural y social autóctono de cada comunidad. Abarcando doble propósito, primero que los ciudadanos locales conozcan como turistas su entorno, sus recursos, y su cultura; y segundo que estos a su vez puedan ser multiplicadores de la promoción turística de sus regiones.</p>	<p><b>4. LINEAMIENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL</b></p> <p>Este proyecto de ley se ha basado en uno de los principios fundamentales, y alguno de los derechos, garantías y deberes que esboza nuestra Constitución, planteados en el título I y II, específicamente los artículos 8, 44, 52, 95.</p> <p>Es así como es necesario empezar por lo que ordenado en el artículo 8°, cuando dice que: <i>“es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”</i>, encontrando más adelante que la recreación y la cultura conforme al artículo 44 de la Constitución Política, es un derecho fundamental de los niños. Luego, en el artículo 67 de la Constitución se ordena que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social y con ella se formará al colombiano entre otros aspectos por medio de la recreación, para el mejoramiento cultural, y para la protección del ambiente.</p> <p>La Ley 300 de 1996 (Ley General del Turismo), en el artículo 32 plantea un turismo de interés social como: <b>“un servicio público promovido por el Estado con el propósito de que las personas de recursos económicos limitados puedan acceder al ejercicio de su derecho al descanso y al aprovechamiento del tiempo libre, mediante programas que les permitan realizar actividades de sano esparcimiento, recreación, deporte y desarrollo cultural en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad”</b>.</p> <p>Lo anterior es reglamentado en el decreto 2158 de 2017 el cual establece un articulado que plantea el Turismo de Interés Social, donde propone algunas</p>

<p>formas para favorecer a cierto sector de la sociedad colombiana en cuanto a la accesibilidad turística, tales como descuentos especiales de un 10% para adultos mayores, pensionados, personas con discapacidad, y niños de estratos 1 y 2.</p> <p>Este decreto promueve el turismo con programas tales como; <b>Programa turismo social</b> que plantea promover acciones para beneficiar a las personas cuyos ingresos familiares mensuales sean iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes. <b>Programa turismo accesible</b> propone mejoramiento en la calidad de atención por parte de los prestadores de servicios turísticos. <b>Programa tarjeta joven</b> que apunta a incentivar a los jóvenes a la práctica del turismo. Y el <b>Programa de turismo responsable</b> que habla de acciones sostenibles y sustentables por parte de los prestadores de servicios turísticos, son solo intentos de favorecer a las comunidades con escasos recursos económicos, pero que en realidad siguen dejando mucho que desear para lograr el fomento y el estímulo de una cultura turística.</p> <p>Analizando las condiciones de los ciudadanos que cuentan como comunidad vulnerable, para acceder a los beneficios ofrecidos por estos programas, es muy importante reflexionar sobre el hecho que, por ejemplo, una persona con discapacidad, o adulto mayor, o niño, no puede asistir solo a una actividad turística, lo que quiere decir que algún miembro de la familia deba acompañarlo y básicamente este miembro no entraría en la comunidad vulnerable, viéndose obligado a pagar tarifa completa, lo que hace onerosa la participación del beneficiario en determinada actividad. Además, la reducción en las tarifas es de un 10%, lo que para este proyecto es considerado como un descuento casi insignificante tomando en cuenta las tarifas en los planes de paquetes</p>	<p>turísticos y las entradas costosas a la mayoría de las atracciones y sitios de interés turístico.</p> <p>Considerando lo anterior, observamos que no existe entonces una propuesta que efectivamente garantice la equidad en cuanto a la recreación y esparcimiento con miras a <b>estimular, fomentar y crear la cultura turística local</b>. Todo lo contemplado en la normativa dista mucho del propósito de la presente propuesta.</p> <p>Como bien se estableció en el aparte 2.1, el turismo es recreación, y este se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones, que para su efectividad se deben tener en cuenta tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía.</p> <p>Sobre la base de estos tres principios es necesario proponer un plan que responda a su cumplimiento, puesto que la realidad es que difícilmente todos los ciudadanos colombianos gozan de este derecho social, debido a las limitaciones económicas, truncando lo propuesto a lo largo del articulado de la Constitución, ya que si las sociedades desconocen los recursos (naturales y culturales) de los que goza la geográfica a la que pertenecen, difícilmente se identificarán con ella, su sentido de pertenencia es carente y esto impide lo planteado en la carta magna.</p> <p>Cabe reflexionar en cuanto al término "Futuras generaciones", ¿A quiénes se refiere? ¿A las de algunos estratos específicos? ¿A todos los ciudadanos independientemente de su estrato?</p>
<p>Sostiene el Dane que los integrantes promedio de una familia en Colombia, equivale a 3.1, pues cubrir las tarifas de los paquetes turísticos o entradas a sitios de interés, para una familia de 4 miembros de cualquier estrato, se hace oneroso, por lo tanto, la accesibilidad para el disfrute de las actividades turísticas obliga a proponer alternativas razonables y proporcionales que estimulen y fomenten la recreación sin distinciones de estrato.</p> <p>Es razonable entonces que sabiendo la necesidad que existe de poder garantizar en un Estado social de Derecho como lo es Colombia a la luz del artículo 1° de la Constitución Política y que respeta el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y que debe prevalecer el interés general, puede llegar a pensarse que hay un choque de intereses, cuando de un lado debe conseguir que la empresa privada pueda ceder un poco en tarifas en pro del interés colectivo que es la búsqueda de rescatar ese patrimonio cultural que se está perdiendo en nuestro país y que por medio de la recreación turística podríamos rescatar.</p> <p>Pero es ahí donde la misma Constitución Nacional aporta lineamientos sobre la libre competencia económica en los artículos 88 y 333.</p> <p>Es así como la Constitución reconoce que la empresa tiene una función social y siempre será la base del desarrollo en una sociedad, y esa función que tiene le permite tener unas obligaciones y por esa misma razón, por medio de la ley el Estado delimitará el alcance de esa libertad económica cuando así lo exige siempre que en la Nación deba primar el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural, como es en el caso de lo que se pretende con esta iniciativa legislativa.</p>	<p>El gran tribunal constitucional en Colombia, se ha pronunciado en múltiples oportunidades para definir, establecer límites, ratificar la naturaleza y fundamentos del derecho a la libre competencia económica, al igual que las ventajas y obligaciones que concibe y siempre otorgando al legislador la posibilidad de regular la libre competencia siempre que sea para amparar valores o derechos que estén plasmados en la C.N.</p> <p>En ese sentido, encontramos que en la sentencia C-032/17 la Corte afirmó: "<i>La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa, pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada. Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado, dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta.</i>" (La negrilla es propia).</p>

**5. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIAL**

**5.1 Impacto Socioeconómico en el sector turismo causado por la contingencia obligatoria a raíz del covid-19.**

Es claro entonces que, Colombia es un país virtuoso en cuanto a su pluralidad geográfica y cultural, lo que lo hace atractivamente apto para el progreso del sector turístico. De hecho, ser el país puerta de Suramérica lo pone en el ojo del mundo, y lo hace propicio para la recepción de turistas de otros continentes.

Según la Organización Mundial de Turismo **“El brote del Covid-19 ha llevado al mundo a su paralización, y el turismo ha sido el más afectado de todos los grandes sectores económicos”** por esa razón la OMT se suma al siguiente llamado de la Organización Mundial de la Salud:

- *Reducir al mínimo las repercusiones innecesarias en los viajes y el comercio internacional.*
- *La contención de la pandemia del Covid-19 es la máxima prioridad.*
- *El sector turismo debe comprometerse a apoyar todas las medidas adoptadas para frenar el brote.*
- *La huella económica y social del turismo deja pequeña la de cualquier otro sector económico, y este hecho, aunque hace que el turismo sea vulnerable, también coloca al sector en una posición única para contribuir a los planes y medidas de recuperación de mayor amplitud que deban adoptarse.*
- *Reflexión y reorganización con el fin de crecer nuevamente, y crecer de una forma que sea mejor para el planeta y para las personas.*

- *En todo el mundo el turismo brinda oportunidad de desarrollo y promueve la solidaridad y la comprensión a través de las fronteras. Mientras el turismo interno ayuda también a fomentar la cohesión dentro de las naciones. Además, el sector desempeña un papel fundamental en la movilización de esfuerzos para preservar y promover el patrimonio natural y cultural, y desde hace mucho tiempo, ha estado a la vanguardia de la protección del medio ambiente.*
- *El turismo es un facilitador del intercambio cultural, la comprensión mutua y la paz. Combate la discriminación y los prejuicios que prevalecen entre las personas y la sociedad.*

Lo propuesto en este proyecto es completamente suscrito a lo expuesto por la Organización Mundial de la Salud, anteriormente mencionados. En especial los cuatro últimos. Entendemos que, a pesar del golpe económico, el turismo tiene la oportunidad de conseguir soluciones que lo catapulten nuevamente en sus dimensiones económica y cultural, desde la reflexión y la reorganización. Teniendo principalmente en cuenta, que como lo plantea la OMS, el turismo interno, es decir nacional, impulsa la unión íntima de las naciones y promueve el patrimonio natural y cultural, lo cual es justamente lo que se formula para los objetivos de este proyecto de Ley.

Por otro lado, el Código Ético Mundial para el Turismo, concibe **“al turismo sostenible como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacer las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.”**

Una vez más se insiste en la integridad cultural y la ecología, lo que se traduce en turismo cultural, y qué mejor manera de hacerlo si no es iniciando desde la casa, es decir, desde la planificación de programas que incluyan a todos los ciudadanos colombianos sin importar el estrato social, con la única intención de que la sociedad cuente con el beneficio de la distracción, el descanso y el esparcimiento, con el fin de fomentar la identidad del colombiano y el sentido de pertenencia, respondiendo al principio de accesibilidad que plantea la ley.

Ante el desconocimiento de cuándo se podrán retomar las actividades turísticas es necesario que se empiece a trabajar en la planificación y reorganización que parta desde lo endógeno, teniendo en cuenta que el **Comité Mundial de Crisis para el Turismo** advierte que la llegada de turistas internacionales podría reducirse entre un 60% y 80%, por lo tanto es propicia la ocasión para iniciar con un proyecto inclusivo y equitativo que promueva el turismo cultural, y con ello poco a poco el crecimiento económico del sector, mientras a su vez se gana al ciudadano colombiano para que sea el principal turista dentro de su nación.

**5.2 Pertinencia**

La idea de un turismo que conciba sujetos socializados en una recreación habitual suscitará un turismo para el desarrollo humano, minimizando los impactos perjudiciales de dicha actividad.

La explotación turística no puede ser sinónimo de encarecimiento en la visita de espacios para los ciudadanos locales de una región, porque lamentablemente esta ha sido la realidad, lo que ha hecho imposible las posibilidades de visitar los principales lugares turísticos, ya que la

mercantilización le ha dado preferencia al bolsillo del turista, y los ciudadanos oriundos de la región en su gran mayoría no gozan de poder adquisitivo que les permita cubrir esas altas tarifas, privándolos así de la accesibilidad a sus propios espacios, y como se ha venido reflexionando a lo largo de este proyecto; esa situación afecta la intención de fomentar y estimular una cultura turística.

Para el cumplimiento de los objetivos de este proyecto se plantea que todos los ciudadanos colombianos en sus respectivas regiones, gocen de planes y paquetes recreacionales excepcionales que les permitan descubrir, conocer y por ende, valorar los recursos naturales, culturales y materiales que cuenta su ciudad o municipio, instaurándose de esta manera en cada coterráneo una cultura turística donde el sujeto en proceso de socialización logre asumirse como ser humano perteneciente a una región que determina sus valores y costumbres.

La idea concibe que una vez al mes se puedan ofrecer actividades en atracciones y sitios turístico de todas la modalidades que se ofrezcan en el sitio geográfico de residencia, completamente accesibles a todos los ciudadanos independientemente del estrato, de la misma manera se puede aprovechar unos días de la designada semana de receso escolar consagrada en el decreto 1373 de 2007, para esta concepción de turismo recreativo, puesto que en este período los estudiantes de todos los niveles, y las familias en general gozan del tiempo libre.

**5.3 Conveniencia**

Sin duda se propende por la garantía del derecho a la recreación de los niños que es superior a todo, se integra la familia colombiana por medio de la

recreación y enriqueciendo los conocimientos culturales de su región, lo cual conlleva a tener ciudadanos sanos mentalmente, lo que repercutirá a una mejor calidad de vida de los colombianos.

**6. IMPACTO ECONÓMICO**

A partir del planteamiento de Ospino, pensamos en el turismo como estrategia de recreación comunitaria para la creación de una actividad que permita un desarrollo económico y cultural, con miras a recuperar, fomentar y estimular la memoria histórica del país para las futuras generaciones, al mismo tiempo que se produce un impacto económico que sirva para brindarle oportunidades a todos los ciudadanos colombianos desde el principio de la igualdad social. La idea sería trazar estrategias de combinación con dinámica de enlace entre turismo, historia y cultura, aprovechando el gran potencial turístico-cultural que posee nuestro país.

Por lo anterior, un incentivo como el planteado en el presente proyecto, enfocado a cambiar a la mitad el precio de una entrada a un establecimiento que ofrezca servicios turísticos en todas sus modalidades, y atracciones, durante un fin de semana al mes, es positivo para dicho mercado. Esto debido a que, establecido como ley de la república, podría fomentar positivamente el consumo de los servicios turísticos locales debido a que los consumidores verían más atractivo pagar la mitad de lo que debería valer una entrada en otra fecha y así poder no solo aprovechar la coyuntura mensual, sino utilizar estos servicios para consumirlos en familia.

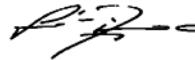
De manera que en general se generaría más demanda durante dicho periodo, lo cual aumentaría los ingresos de los oferentes de los servicios mencionados.

Esta medida aumentaría los ingresos de los proveedores de los servicios turísticos y atracciones debido a que el aumento de la demanda durante este periodo compensaría el efecto de la reducción del precio unitario de la entrada para disfrutar de esos servicios.

Esta afirmación se fundamenta en que los costos fijos de dichos establecimientos no se ven aumentados con la variación de la cantidad de clientes que quieren acceder al lugar, solo los costos variables. Estos últimos son amortizados por el precio de las entradas, las cuales están previamente establecidas teniendo en cuenta que garanticen la financiación del establecimiento, su adecuado cuidado y su mantenimiento periódico.

**7. CRITERIOS GUÍAS SOBRE IMPEDIMENTOS.**

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: "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.



**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 Díaz**  
Partido Cambio Radical  
Departamento de Antioquia



**H.R. Karina Estefania 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



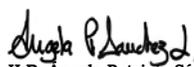
**H.R. Erwin Arias Betancourt**  
Partido Cambio Radical  
Departamento de Caldas



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



**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



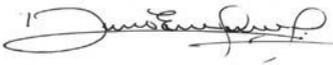
**H.R. Angela Patricia Sánchez Leal**  
Partido Cambio Radical  
Bogotá

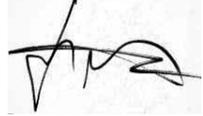


**H.R Néstor Leonardo Rico Rico**  
Partido Cambio Radical  
Departamento de Cundinamarca



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

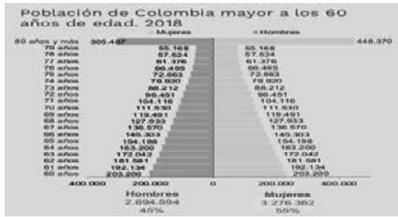
 <p><b>H.R. David Ernesto Pulido Novoa</b> Partido Cambio Radical Departamento del Guaviare</p>  <p><b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>H.R. Jaime Rodríguez Contreras</b> Partido Cambio Radical Departamento del Meta</p>  <p><b>H.R. Jairo Humberto Cristo Corre</b> Partido Cambio Radical Departamento de Norte de Santander</p>  <p><b>H.R. Ciro Fernández Núñez</b> Partido Cambio Radical Departamento de Santander</p>  <p><b>H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda</b> Partido Cambio Radical Departamento del Quindío</p>	 <p><b>JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ</b> Representante a la Cámara - Partido Cambio Radical</p>  <p><b>H.R. Salim Villamil Quessep</b> Partido Cambio Radical Departamento de Sucre</p>  <p><b>H.R. Aquileo Medina Arteaga</b> Partido Cambio Radical Departamento del Tolima</p>  <p><b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>  <p><b>H.R. Oscar Camilo Arango Cárdenas</b> Partido Cambio Radical Departamento del Vichada</p>
--	---

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2020</b> <b>CÁMARA</b></p> <p><i>por medio del cual se modifica la Ley 687 de 2001 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p><b>PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 CÁMARA</b></p> <p>"Por medio del cual se modifica la Ley 687 de 2001 y se dictan otras disposiciones"</p> <p><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 30% para el pago del subsidio al Adulto Mayor "Colombia Mayor" o el que haga sus veces en el respectivo ente territorial, sin perjuicio de los recursos adicionales que se pueden gestionar a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Particiones; el sector privado y la cooperación internacional; hasta el 30% para los hogares de bienestar y hasta el 40% para los centros vida.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del SISBEN que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, derogando todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables representantes,</p>  <p><b>JUAN CARLOS REINALES AGUDELE</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JUAN DIEGO ECHAVARRIA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>HENRY FERNANDO CORREAL</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FABER MUÑOZ CERON</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JHON ARLEY MURILLO BENITES</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>KELYN GONZÁLEZ DUARTE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ANDRES DAVID CALLE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCIA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>NUBIA LÓPEZ MORALES</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>RODRIGO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>CARLOS JULIO BONILLA SOTO</b> Representante a la Cámara</p>
---	---

 <p><b>HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>CRISANTO PISSO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JOHN JAIRO ROLDAN A.</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ</b> Representante a la Cámara</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antecedentes</li> <li>2. Objeto</li> <li>3. Cifras</li> <li>4. Marco Normativo</li> <li>5. Conclusiones</li> </ol> <p><b>1. ANTECEDENTES</b></p> <p>A partir de la promulgación de la Carta del 91, nuestra Nación inició un proceso de comprensión dogmática, con el único objetivo de entender y aceptar que Colombia resurgía como 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", principios y valores que deben ser respetados y resguardados por todos los miembros del Estado colombiano.</p> <p>De ahí que, frente a este nuevo enfoque de Estado, los principios inmersos en la Constitución Política sean una pauta de interpretación ineludible para todos los sujetos que conforman la Nación, por la simple razón de que son parte de la constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental. No obstante el hecho de poseer valor normativo, siguen teniendo un carácter general y por lo tanto una textura abierta, lo cual, en ocasiones, limita la eficacia directa de los mismos, sumado a la dispersión de intereses en la sociedad actual, lo cual diezma la importancia del concepto de interés general, que por antonomasia debe prevalecer en el Estado colombiano, emergiendo así la necesidad de comprometer a la dirigencia política cada vez más con la realidad social, pues bien es sabido que las dificultades de nuestra población no radican en contar con una buena lista de derechos, si no, en su aplicación y materialización, lo cual debe contar con un componente de inmediatez y espontaneidad, liberándolo de procedimientos legales vacíos que solo desembocan en demoras inocuas, retardando el desarrollo social tan requerido en todos los municipios, los cuales encarnan las células de la división territorial de la Nación y principal escala político-administrativa de nuestro país.</p> <p>Así las cosas, es sumamente relevante situarnos en las condiciones de precariedad que ha venido padeciendo históricamente un grupo social tan sensible con lo es el de los adultos mayores, los cuales son considerados por la doctrina de la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, no solo por estar sometidos muchas veces a condiciones de pobreza extrema, sino, además, por sus limitaciones para laborar o por sus especiales afectaciones de salud física o mental, disminuyéndose así drásticamente su posibilidad de autodeterminación, frente a lo cual debe surgir de forma inmediata el deber de atención por parte del Estado, el cual en muchas ocasiones brilla por su ausencia.</p>
<p>Es por esto, que considero de máxima importancia presentar ante esta Corporación la presente iniciativa legislativa, con la seguridad de que ayudará a disminuir la ausencia del Estado en casos tan sensibles como los advertidos por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, promoviendo la consolidación del Estado social como una de las herramientas que genere avances significativos en equidad y justicia social para nuestros ciudadanos.</p> <p><b>2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</b></p> <p>Este proyecto de ley busca modificar el artículo 1º de la Ley 687 de 2001, el cual facultó a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla denominada "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor", "... como recurso de obligatorio recaudo para concurrir con las entidades territoriales en la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, en sus respectivas jurisdicciones."</p> <p>Dicho artículo, además de facultar la adopción de dicha estampilla por parte de los entes territoriales, también señaló la destinación específica de dicho recaudo, en los siguientes términos: "El producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Vida y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor..."</p> <p>Ahora bien, desde ya, anticipamos que el espíritu de la presente iniciativa radica en lograr la modificación de la distribución de los recursos recaudados por concepto de la "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor", a fin de lograr que una cantidad superior de adultos mayores tengan acceso a un auxilio o subsidio económico por parte del Estado, a fin de atenuar parcialmente esas condiciones de pobreza extrema y debilidad manifiesta en las cuales se encuentran sumidos alrededor de cinco (5) millones de adultos mayores en nuestro país, brindando un aporte económico para garantizar su congrua subsistencia, principio elemental de dignidad humana en cualquier territorio que se precie de llamarse "Estado social".</p> <p>Por consiguiente, proponemos que la ecuación establecida por el artículo 1º de la Ley 687 de 2001, para la distribución de los recursos percibidos por concepto de la "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor", sea modificada, permitiéndole a los alcaldes del país transferir un treinta por ciento (30%) de dicho recaudo al "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", hasta un treinta por ciento (30%) para la financiación de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor y hasta el cuarenta por ciento (40%) restante se destinará a los Centros Vida de sus municipios.</p> <p>Al respecto, cabe recordar que el Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinada a otorgar subsidios económicos para la protección de adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema. Dichos recursos actualmente son administrados por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario, FIDUAGRARIA S.A., por mandato expreso del Contrato de</p>	<p>encargo fiduciario No 604/2018, siendo administrado a través de su Unidad de Gestión - EQUIDAD.</p> <p>El "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", es un programa que busca aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico, el cual se gira directamente al beneficiario o a través de los Centros de Bienestar al adulto mayor, centros diurnos o resguardos indígenas, con el fin cardinal de garantizar su digna subsistencia.</p> <p>A dicho programa se pueden afiliar aquellos adultos mayores que hayan residido durante los últimos 10 años en el país; que tengan más de 54 años en el caso de mujeres y 59 en el caso de hombres; que estén clasificados en los niveles 1 ó 2 del Sisbén; y que carezcan de rentas o ingresos suficientes para subsistir.</p> <p>Otras características que se tienen en cuenta son: a) Vive en la calle o de la caridad pública; b) Vive solo y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal vigente; c) Vive con su familia, pero el ingreso familiar es igual o inferior a un (1) salario mínimo legal vigente; d) Vive en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor (CBA) o asiste como usuario a un Centro Diurno (CD).</p> <p>Cabe agregar que el Gobierno Nacional, según lo establecido en la resolución 159/2019, a partir del mes de enero de 2019 incrementó en cinco mil pesos el valor de los subsidios inferiores a \$75.000. Es decir, el valor del subsidio del "Programa Colombia Mayor" varía de un municipio a otro y va desde los \$40.000 hasta los \$75.000. Lo anterior, debido a que en la génesis del programa, el Gobierno le otorgó unos recursos determinados a cada municipio y le dio la posibilidad de elegir: 1. Un mayor número de beneficiarios con un subsidio más bajo o 2. Un menor número de beneficiarios con un subsidio más alto. Vale la pena resaltar que cada municipio hizo su elección y ahí radica la diferencia en el valor que se paga en cada distrito o municipio.</p> <p>Finalmente, es preciso informar que el subsidio se puede entregar de dos maneras: a. Subsidio directo: se entrega directamente al beneficiario a través de un banco o de un punto de pago no bancario y, b. Subsidio indirecto: cuando el beneficiario reside en un Centro de Bienestar al Adulto Mayor (CBA) se entrega el subsidio al representante del centro, para que cubra las necesidades básicas del beneficiario (techo, alimentación, medicinas del Plan Obligatorio de Salud, entre otros).</p> <p>Es así que podemos advertir sin mayor vacilación, que no hay un programa del Estado colombiano orientado a la población adulta mayor, que contribuya tan eficazmente en la consolidación de avances en los niveles de equidad y justicia social, para esa población sujeta a especial protección constitucional, siendo necesario buscar alternativas como esta, que promuevan su fortalecimiento y ampliación en su cobertura.</p> <p><b>3. CIFRAS</b></p> <p><b>CIFRAS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL</b></p>

Otro argumento de peso que nos lleva a buscar alternativas para fortalecer el "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor"", es el hecho de que nuestra población se encuentra en un proceso de transición demográfica, amén de la declinación de las tasas de mortalidad y fecundidad, generando efectos significativos en la estructura de la población colombiana, la cual, a todas luces, cada vez envejece con mayor celeridad. Así lo señalan cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, las cuales establecieron que en el año 2018, de la población adulta mayor clasificada según su edad, el mayor porcentaje se ubica en el rango de ochenta (80) años o más, superando ampliamente a la población ubicada en otros rangos de edad (entre 60 y 79 años):

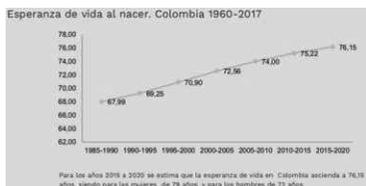
Gráfica 1. Pirámide poblacional en Colombia



Fuente: DANE

Las anteriores cifras, coinciden con los análisis del Ministerio de Salud, según los cuales, entre el año 2015 y 2020, se estima que la esperanza de vida en Colombia ascienda a un promedio de 76,15 años:

Gráfica 2. Esperanza de vida al nacer



Fuente: Ministerio de salud y protección social

Así las cosas, salta de bulto la necesidad de poner en marcha planes y acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor de nuestro país, ya que es este grupo poblacional el que mayor crecimiento tiene y a su vez, es uno de los grupos poblacionales frente al cual el Estado tiene una mayor

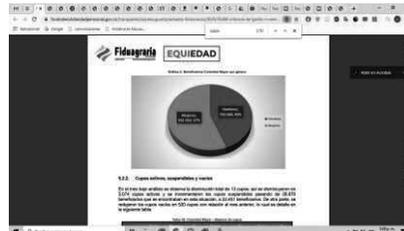
<sup>1</sup> situacional de la Población Adulta Mayor, Ministerio de Salud Página 5, encuentralo: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala-situacional-poblacion-adulta-mayor.pdf>

deuda social, especialmente, si tenemos en cuenta su caracterización, la cual lo hace sujeto de especial protección constitucional.

Es por esto que construimos la presente iniciativa legislativa, con el único objetivo de aumentar la cobertura del "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", conscientes de que el fortalecimiento de dicho programa favorecerá los niveles de calidad de vida de los adultos mayores que viven en muchos casos en la calle o de la caridad pública; o se encuentran residiendo en uno de los centros de bienestar del adulto mayor y es este subsidio económico el que garantiza su subsistencia, bajo parámetros mínimos de dignidad.

En relación con el estado actual del "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", según cifras de FIDUAGRARIA S.A., la distribución de los cupos asignados del programa para el mes de enero de 2020, ascienden a un total de 1.677.021 beneficiarios, divididos así: cincuenta y siete por ciento (57%) equivalente 953.353 mujeres y cuarenta y tres por ciento (43%) equivalente a 723.668 hombres<sup>2</sup>, la siguiente gráfica nos permite revisar dichas cifras:

Gráfica 3. Población adulto mayor con cobertura de subsidio "Colombia Mayor"



Fuente: FIDUAGRARIA S.A.

De la misma forma, es cardinal advertir que el Gobierno Nacional, consciente de la importancia social del "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", así como de sus beneficios en el campo de la equidad y la justicia social, creó para el año 2020 más de 120.000 cupos más, según cifras publicadas por la FIDUAGRARIA S.A., favoreciendo a la población adulta mayor más necesitada del país.

Gráfica 4. Beneficiarios actuales de subsidio "Colombia Mayor"

<sup>2</sup> Informe de gestión mensual enero 2020, página 32, consultado el 20 de abril de 2020, encuentralo en: <https://www.fondosolidaridadpensional.gov.co/transparencia/presupuesto/estados-financieros/2020/35480-informe-de-gestion-n-enero-2020/file.html>

<sup>3</sup> Informe de gestión mensual enero 2020, página 33, consultado el 20 de abril de 2020, encuentralo en: <https://www.fondosolidaridadpensional.gov.co/transparencia/presupuesto/estados-financieros/2020/35480-informe-de-gestion-n-enero-2020/file.html>



Fuente: FIDUAGRARIA S.A.

Aún, a pesar de que en el inmediato futuro los cupos del "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor" han aumentado, es perentorio advertir que uno de los puntos que más nos inquieta y que motiva la estructuración de este proyecto de Ley, es sin lugar a dudas los altos índices de priorización que maneja el programa a nivel nacional, los cuales en algunos casos, superan en más del cincuenta por ciento (50%) al número de cupos existentes. Tal es el caso de Soledad – Atlántico, municipio que cuenta con 14.533 cupos, pero su déficit supera los 9.800 cupos; similar situación acontece en ciudades como Villavicencio con 13.186 cupos, pero con un déficit de 7.703 cupos o, casos más graves como Cúcuta que a pesar de contar con más de 26.000 cupos, su déficit es casi igual, al requerir 24.300 cupos más.

A continuación, se ilustran los datos estadísticos, en relación con los municipios de Colombia con mayor número de personas en lista de priorización:

Gráfica 5. Población adulta mayor priorizada



Fuente: FIDUAGRARIA S.A.

**CIFRAS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO**

Como lo señalamos en paginas precedentes, el "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor" se encuentra a cargo del Ministerio del Trabajo, el cual anuncia que se "... busca aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico.", y nos indica en relación con la evolución del programa que: "A diciembre 31 de 2017 "Colombia Mayor" se desarrolla en 1.103 municipios y 3 inspecciones departamentales, cuenta con más de 1 millón 500 mil beneficiarios en el programa y es apoyado por las alcaldías municipales,

quienes cumplen un papel fundamental en la ejecución y seguimiento del programa.", cifras importantes, no hay duda, pero si tenemos en cuenta que a 2020 el número de cupos a penas asciende a 1.644.570, podemos advertir sin elucubración alguna que en un poco más de dos años, solo se han creado alrededor de 140.000 nuevos cupos, situación bastante preocupante si se tiene en cuenta que la población colombiana envejece a niveles más acelerados, lo cual nos indica, sin temor a extraviarnos, que de no tomarse acciones inmediatas como las que se proponen en este proyecto de ley, en muy poco tiempo la crisis social de la población adulta mayor de nuestro país se agudizará inevitablemente, en forma y tamaño, ya que no solo tendremos más adultos mayores y de más edad, sino que estos a su vez, serán más pobres y sus condiciones serán más indignas, ignorando todos los principios constitucionales que hemos instituido como sociedad humana.

Según algunos análisis del Ministerio del Trabajo, sobre el "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", durante el año 2018, se beneficiaron del subsidio económico un total de 1.508.574 adultos mayores divididos así: 847.436 mujeres y 661.138 hombres, de los cuales el 84% se encuentra en zona urbana y el 16% en zona rural.<sup>4</sup>

RANGO	MUJER	HOMBRE
1. ENTRE 54 Y 60	31.282	437
2. ENTRE 61 Y 70	285.998	208.499
3. ENTRE 71 Y 80	342.236	307.095
4. ENTRE 81 Y 90	161.641	127.145
5. ENTRE 91 Y 100	25.291	17.445
6. MAYOR QUE 100	988	517
<b>TOTAL</b>	<b>847.436</b>	<b>661.138</b>

**Total, general: 1.508.574**

Por otra parte, es fundamental hacer una reflexión sobre la eficacia que ha tenido el "Programa Centro Vida" en los diferentes municipios del país, especialmente, en atención a sus niveles de cobertura, realizando un parangón con los niveles alcanzados por el "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor".

Según cifras del "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", en el municipio de Pereira se cuentan a la fecha con 10.722 beneficiarios activos y un número muy importante de adultos en espera que ascienden a 10.721 personas.

Por su parte, tomando como ejemplo el municipio de Pereira, los recursos recaudados por concepto de la "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor", desde su adopción por parte del Concejo Municipal hasta el año 2019, asciende a la suma de \$45.011.306.106 pesos, de los cuales, solo han sido invertidos un total de \$22.570.023.818 pesos, teniendo el ente territorial en caja y sin ejecutar la suma de \$22.441.282.288 pesos. La siguiente tabla permite revisar las cifras señaladas, año a año:

<sup>4</sup> Concepto Ministerio del Trabajo 2018

**Tabla 1. Relación recaudo vs ejecución de los recursos de la estampilla del adulto mayor en Pereira (Rda)**

AÑO	RECAUDADO (\$)	EJECUTADO (\$)	SALDO (\$)
2012	445.894.730	143.125.698	302.769.032
2013	3.666.818.013	483.953.808	3.182.864.205
2014	4.113.551.739	2.473.838.595	1.639.713.144
2015	8.047.795.108	2.153.415.273	5.894.379.835
2016	6.907.189.847	3.448.425.086	3.458.764.761
2017	5.994.410.878	2.646.520.699	3.347.890.179
2018	8.592.017.315	4.766.133.626	3.825.883.689
2019	7.242.638.474	6.454.611.063	788.027.411
<b>TOTAL</b>	<b>45.011.306.106</b>	<b>22.570.023.818</b>	<b>22.441.282.288</b>

Fuente: Secretaría de desarrollo social y político, municipio de Pereira (Rda)

Para el año 2020, las cifras no varían mucho, según la Secretaría de Desarrollo Social y Político del municipio de Pereira, a la fecha existe en caja un saldo de \$21.180.795.601 pesos, que ingresaron a las arcas del municipio de la siguiente manera:

FONDO	SALDO (\$)
RETENCIONES MUNICIPIO	11.232.689.464
TRANSFERENCIAS GOBERNACION	9.948.106.137
<b>TOTAL</b>	<b>21.180.795.601</b>

Situación diferente ocurre con el "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor" en el municipio de Pereira, el cual llega a 10.722 beneficiarios activos, siendo mucho más eficiente en su alcance que los programas Centro Vida instituidos en cada municipio. Así las cosas, si tomáramos el veinte por ciento (20%) del recaudo de la estampilla del adulto mayor de los últimos 5 años, se recolectarían \$7.356.810.324 pesos; de tal forma que si estimáramos un subsidio promedio de \$70.000 pesos mensuales para cada adulto mayor, la cobertura de cada año aumentaría de la siguiente manera:

**Tabla 2. Estimación ampliación de cobertura en Pereira (Rda)**

AÑO	RECAUDADO (\$)	20% DEL RECAUDO (\$)	BENEFICIARIOS
2015	8.047.795.108	1.609.559.022	1916
2016	6.907.189.847	1.381.437.969	1645
2017	5.994.410.878	1.198.882.176	1427
2018	8.592.017.315	1.718.403.463	2046
2019	7.242.638.474	1.448.527.695	1724
<b>TOTAL</b>	<b>45.011.306.106</b>	<b>7.356.810.324</b>	<b>PROMEDIO 1752</b>

mencionadas deben concurrir a prestar la atención necesaria a aquellos e integrarlos a una vida activa y comunitaria.

De igual forma, es pertinente incluir el artículo 93 superior, el cual constituye lo que se denomina como el Bloque de Constitucionalidad, es decir, la integración a nuestro derecho de todos aquellos tratados y convenios suscritos y ratificados por el Estado colombiano, los cuales refuerzan nuestra normativa nacional.

En este marco, no podemos dejar de lado los derechos de Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales que tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos. Su reconocimiento en la historia de los Derechos Humanos fue posterior a la de los derechos civiles y políticos, de allí que también sean denominados derechos de la segunda generación. No obstante, guardan una relevancia cardinal, toda vez que son intrínsecos al ser humano y su desarrollo como ser humano.

Finalmente, especial relevancia cobra en este aparte la doctrina del H. Corte Constitucional, la cual ha generado una línea jurisprudencial en salva guarda de los derechos de los adultos mayores como sujetos de especial protección por parte del Estado colombiano. Aquí podemos destacar los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales: C – 503 de 2014, T – 025 de 2015, T – 010 de 2017, T – 252 de 2017, T – 339 de 2017, T – 598 de 2017 y T – 193 de 2019.

**5. CONCLUSIONES**

Hoy, hacemos el llamado a los representantes de nuestro pueblo, corporación insignia del principio democrático que impera en nuestra Carta y que se constituye, sin ambigüedades, en pilar fundamental del Estado social y democrático de derecho, para que juntos construyamos un mejor país, que requiere del compromiso de todas las fuerzas vivas de la Nación, sin miramientos de partido, clase social, raza o credo. Hoy, concurrimos al foro democrático por excelencia, con la esperanza de encontrar la decisión firme de todos los sectores políticos que integran el Congreso de la República, de acompañar sin discriminación alguna este proyecto ambicioso, porque sin duda, a la hora de elegir entre quedarnos atrás rezagados o ponernos adelante, preferimos la vanguardia. Nos propusimos intuir lo que nuestro pueblo quiere, el resultado se lo ofreceremos, al pueblo llano, al que sufre y sobre todo al pueblo que quiere tener una ilusión y creer que mejorar es posible.

Finalmente, resaltar que el objetivo fundamental de esta iniciativa es llegar con un subsidio económico a muchas más personas adultas mayores de los que actualmente reciben esa ayuda, para suplir de forma mínima las necesidades básicas que como seres humanos requieren, especialmente, a esos adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; a la espera de la entrega de un subsidio económico que logre garantizar su congrua subsistencia; entendiendo que en todos los municipios del país se encuentran estancados recursos importantísimos para la atención de una población tan sensible y con tantas necesidades por satisfacer.

Fuente: Secretaría de desarrollo social y político, municipio de Pereira (Rda)

Es decir, si se lograra destinar el veinte por ciento (20%) del recaudo de la "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor", de la ciudad de Pereira, se podría ampliar el número de cupos del "Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor" o el que haga sus veces, con un aproximado de 1.752 adultos mayores nuevos beneficiarios, es decir, se aumentaría en más nuevos cupos que los que ha creado el Gobierno Nacional en los últimos años para todo el país. Esto, sin dejar de lado que a la fecha se encuentran en las arcas del municipio de Pereira, \$21.180.795.601 pesos, a pesar de que existen más de 10.700 adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; a la espera de la entrega de un subsidio económico que logre garantizar su congrua subsistencia.

**4. MARCO NORMATIVO**

Al respecto, la Carta del 91 trae todo un compendio de valores y principios en relación a la solidaridad con deber que nos cobija por el simple hecho de pertenecer al conglomerado social, "...consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo".

De ahí que la dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental.

Así lo establece el artículo 13 constitucional, el cual reza:

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

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."*

*(Subrayado por fuera del texto original)*

Seguidamente, el artículo 46 establece la cooperación y responsabilidad compartida en el cuidado de los adultos mayores. La responsabilidad, según lo dispuesto por la Carta Política está en cabeza del Estado, como institución suprema donde se reúnen las aspiraciones de todos los habitantes. Empero, la sociedad y la familia también son instituciones participantes en la protección y asistencia de los adultos mayores, es así como las tres instituciones

De los honorables representantes,



**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
Representante a la Cámara



**JUAN DIEGO ECHAVARRIA**  
Representante a la Cámara



**HENRY FERNANDO CORREAL**  
Representante a la Cámara



**FABER MUÑOZ CERON**  
Representante a la Cámara



**JHON ARLEY MURILLO BENITES**  
Representante a la Cámara



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara



**KELYN GONZÁLEZ DUARTE**  
Representante a la Cámara



**ANDRES DAVID CALLE**  
Representante a la Cámara



**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCIA**  
Representante a la Cámara

**NUBIA LÓPEZ MORALES**  
Representante a la Cámara

**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara

**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara

**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Representante a la Cámara

**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE**  
Representante a la Cámara

**CRISANTO PISSO**  
Representante a la Cámara

**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**  
Representante a la Cámara

**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**

**JOHN JAIRO ROLDAN A.**  
Representante a la Cámara

**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
Representante a la Cámara

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
Representante a la Cámara

**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara

**ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ**  
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2020**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas para promover los emprendimientos productivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020

*"Por medio de la cual se adoptan medidas para promover los emprendimientos productivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones".*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto, adoptar medidas especiales financieras, crediticias, de asistencia técnica y de capacitación empresarial, para promover los emprendimientos productivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país.

**ARTÍCULO 2º. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN LOS FONDOS GUBERNAMENTALES PARA EMPRENDIMIENTO.** El Gobierno Nacional garantizará la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los presupuestos de todos los Fondos de Inversión del Gobierno Nacional, que destinen recursos para financiar proyectos de emprendimiento y creación de empresas, en un porcentaje no inferior al de dicha población, certificado por el DANE, o quien haga sus veces, los cuales se destinarán al desarrollo de emprendimientos y proyectos productivos para las comunidades afrodescendientes urbanas y rurales del país.

**ARTÍCULO 3º. FONDO DE EMPRENDIMIENTO AFROCOLOMBIANO – FONDOAFRO-.** En armonía con lo dispuesto en los artículos 52 y 55 de la Ley 70 de 1993, crease el Fondo de Emprendimiento Afrocolombiano -FONDOAFRO-, como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la financiación de proyectos y emprendimientos productivos, que permitan la generación de empleo, la superación de la pobreza y la consolidación socioeconómica de estas comunidades.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** El Fondo de Emprendimiento Afrocolombiano -FONDOAFRO- contará con las siguientes líneas de acción:

1. Emprendimientos productivos y desarrollo económico propio de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
2. Acceso a derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
3. Fortalecimiento organizativo e institucional de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

**ARTÍCULO 6º. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS EN EL FOMUR.** Dentro de los seis (3) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reestructurará el Fondo para Mujer Rural FOMUR, con el propósito de que las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, tengan fácil acceso a los beneficios que ofrece este Fondo y se les garantice el acceso a los recursos proyectados a los territorios colectivos afrocolombianos.

**ARTÍCULO 7º. UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVO PARA COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES.** En armonía con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 70 de 1993, conformese la Unidad Nacional de Gestión de Proyectos Productivos, para apoyar a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en los procesos de capacitación, identificación, formulación, financiación, ejecución y evaluación de emprendimientos y proyectos productivos.

La Unidad estará adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se integrará así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien la presidirá.
2. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Delegado
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado
4. El Presidente de FINAGRO o su Delegado
5. El Presidente del Banco Agrario o su delegado
6. El Director del SENA.
7. El Director General de la Agencia Nacional de Tierras o su delegado
8. El Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural o su delegado
9. El Director de Asuntos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior.
10. Un delegado de los Consejos Comunitarios de cada uno de los departamentos donde existan territorios colectivos titulados, elegido por ellos.
11. Un delegado de los Consejos Comunitarios de otras zonas del país, que tengan territorio en trámite de adjudicación o con ocupación ancestral, elegido por ellos.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, convocará la Unidad de Gestión de Proyectos citada en este artículo, la cual se dará su propio reglamento de funcionamiento y operación.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** La Agencia de Desarrollo Rural o quien haga sus veces, ejercerá la secretaría técnica de la Unidad Nacional de Gestión de Proyectos Productivos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y dispondrá de los recursos necesarios en el plan anual de inversiones, para garantizar su funcionamiento y la participación de los representantes de los Consejos Comunitarios.

4. Infraestructura y servicios básicos.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Dentro de los seis (6) meses siguiente a la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa concertación con la Comisión Consultiva de Alto Nivel, reglamentará la estructura, la operación y el funcionamiento del Fondo de Emprendimiento Afrocolombiano -FONDOAFRO-.

**ARTÍCULO 4º. DE LOS RECURSOS DEL FONDOAFRO:** Los recursos del Fondo de Emprendimiento Afrocolombiano -FONDOAFRO-, estarán constituidos por:

- a). Los recursos que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación o los recursos del crédito.
- b). Los recursos que el Gobierno Nacional destine para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 70 de 1993.
- c). Los empréstitos externos y los recursos de cooperación que gestione el Gobierno Nacional en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 64 de la Ley 70 de 1993, con destino a la financiación de actividades productivas sostenibles y de gobernabilidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país.
- d). Los aportes que realicen a cualquier título las entidades territoriales.
- f). Las donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
- g). Los bienes muebles e inmuebles sobre los cuales se declare la extinción del derecho de dominio, en áreas de influencia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- h). Los demás recursos que obtengan o se le asignen a cualquier título

**PARÁGRAFO.** El monto inicial de los recursos del Fondo estará constituido por un valor de **QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$500.000.000.000)**, que corresponden al total de los recursos comprometidos por el Gobierno Nacional en el acta de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 *"Pacto por Colombia Pacto por la Equidad"* incorporada en el artículo 4º parágrafo 3º de la Ley 1955 de 2019, destinados a la formulación y ejecución de un Programa de Fortalecimiento Organizativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país.

**ARTÍCULO 5º. FORTALECIMIENTO DE LA LÍNEA ESPECIAL DE CRÉDITO PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS.** En armonía con lo dispuesto en los artículos 61 y 64 de la Ley 70 de 1993, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará la apropiación de recursos crecientes y progresivos en el presupuesto General de la Nación de cada vigencia, para financiar la Línea Especial de Crédito para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, creada por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, mediante la Resolución número 05 del 2 de mayo del 2013 y administrada por FINAGRO.

<p><b>ARTÍCULO 8º. ASISTENCIA TÉCNICA.</b> La asistencia técnica para los proyectos y emprendimientos productivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se prestará por parte de las entidades competentes, en todas las áreas urbanas y rurales del país, donde estas comunidades desarrollen sus emprendimientos.</p> <p>No obstante, de conformidad con lo establecido en la Ley 607 del 2002, los Consejos Comunitarios, podrán conformar sus propias entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica, de acuerdo con sus usos y costumbres, para lo cual contarán con el apoyo técnico y financiero de las UMATAS y de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial.</p> <p><b>ARTÍCULO 9º. CAPACITACIÓN EMPRESARIAL.</b> El Gobierno Nacional con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el SENA, formularán y ejecutarán un Plan Nacional de Capacitación Empresarial, para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, para lo cual dispondrán de los recursos necesarios en sus presupuestos anuales de inversiones.</p> <p><b>ARTÍCULO 10º. ACOMPAÑAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</b> Las Secretarías de Agricultura de los Departamentos y Municipios del país, de acuerdo con sus competencias, diseñarán y ejecutarán actividades de asesoría, capacitación y acompañamiento técnico y financiero para la ejecución de proyectos productivos y de seguridad alimentaria de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el propósito de asegurar el éxito económico de los proyectos y emprendimientos productivos.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º. CONTRATOS DE ASOCIACIÓN EMPRESARIAL.</b> En armonía con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 70 de 1993, los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, podrán celebrar contratos de asociación con empresarios del sector privado nacionales o extranjeros, o con entidades públicas o privadas de cualquier naturaleza, para el desarrollo de proyectos y emprendimientos productivos agropecuarios, pesqueros, piscícolas, mineros, forestales, ecoturísticos, artesanales, agroindustriales y de transformación, en los territorios colectivos y en las áreas urbanas. Igualmente podrán asociarse para el procesamiento y comercialización de la producción.</p> <p>Estos contratos de asociación en equidad se sustentan en el principio de autonomía de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, se rigen por el derecho privado y se sujetarán a los principios del bien común, el orden público, el interés social y las buenas costumbres.</p> <p><b>ARTÍCULO 12º. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley se fundamenta en las conclusiones de la “Comisión de Estudios para la formulación del Plan de Desarrollo Afrocolombiano 2018 - 2022”, integrada por la Comisión Consultiva de Alto Nivel, el Ministerio del Interior y el DNP, conforme a la disposición establecida en el artículo 57 de la Ley 70 de 1993, y la cual recomendó la expedición de una Ley para promover y estimular los emprendimientos productivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como una estrategia para la generación de empleo e ingresos; la superación de la pobreza y la consolidación socioeconómica de estas comunidades.</p> <p style="text-align: center;"><b>1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY DE EMPRENDIMIENTO PRODUCTIVO AFROCOLOMBIANO.</b></p> <p>El artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993, ordenaron la titulación colectiva de los territorios ancestrales ocupados por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, pero al mismo tiempo también ordenaron la adopción de instrumentos y mecanismos especiales para promover su desarrollo económico y social</p> <p>En cumplimiento de este mandato, en los últimos 24 años (1996 – 2020), el Gobierno Nacional a titulado colectivamente a las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras de Colombia, CINCO MILLONES SETECIENTAS SESENTA Y DOS MIL HECTÁREAS (5.762.000 HAS) y avanza en el trámite de otras TRESCIENTAS MIL HECTÁREAS (300.000 HAS), para un total de SEIS MILLONES DE HECTÁREAS (6.000.000 HAS), ubicadas principalmente en la Cuenca del Pacífico, pero también en el Caribe, Antioquia, el Norte del Cauca, el Sur del Valle, el Eje Cafetero, los Valles Interandinos, la Orinoquia, la Amazonia y en otras zonas del país.</p> <p>No obstante, en los 27 años de vigencia de la Ley 70 de 1993, el Gobierno Nacional, como se ha visto, solo ha avanzado en la titulación colectiva de los territorios ancestrales, pero no se han adoptado las medidas especiales, para promover los emprendimientos y los proyectos productivos en estos territorios, ni se han diseñado los mecanismos especiales para el fomento del desarrollo económico y social de estas comunidades.</p> <p>Estas tierras sin embargo no están generando empleo e ingresos para las comunidades y no están produciendo ni bienes y servicios que garanticen su seguridad alimentaria, por falta de recursos económicos, técnicos, financieros y crediticios.</p> <p>Para decirlo en términos sencillos LOS NEGROS EN COLOMBIA, TENEMOS LA TIERRA PERO NO TENEMOS RECURSOS PARA PONERLA A PRODUCIR.</p> <p>Por esa razón, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 55 de la Ley 70 de 1993, que ordena al Gobierno Nacional la creación de instrumentos especiales financieros</p>
<p>y crediticios y la adecuación de los existentes, para apoyar las iniciativas productivas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que llegaren a conformar con el sector privado, presentamos este proyecto de ley con el propósito de adoptar medidas especiales financieras, crediticias, de asistencia técnica y de capacitación empresarial, para promover los emprendimientos productivos de las comunidades afrodescendientes.</p> <p>Entre otros instrumentos proponemos la creación del FONDO DE EMPRENDIMIENTO AFROCOLOMBIANO “FONDOAFRO”, para financiar emprendimientos y proyectos productivos que garanticen seguridad alimentaria, generación de ingresos y acceso a servicios básicos a estas comunidades.</p> <p>El proyecto de Ley también busca impulsar promover los emprendimientos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras asentadas en las áreas urbanas del país, donde se concentra el mayor porcentaje de esta población.</p> <p style="text-align: center;"><b>2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY DE EMPRENDIMIENTO AFROCOLOMBIANO</b></p> <p>Con esta iniciativa se buscan entre otros los siguientes objetivos.</p> <p>2.1. Impulsar una estrategia de productividad para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, con el propósito de avanzar en emprendimientos productivos sostenibles; garantizar su seguridad alimentaria; generar empleo e ingresos y contribuir a superar las condiciones de pobreza e inequidad que enfrentan estas comunidades.</p> <p>2.2. Apoyar el fortalecimiento productivo y empresarial de los Consejos Comunitarios, como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos, promoviendo su organización alrededor de las actividades productivas.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE LEY DE EMPRENDIMIENTO AFROCOLOMBIANO.</b></p> <p>El fundamento jurídico del proyecto de Ley de Emprendimiento Productivo Afrocolombiano, se sustenta en las disposiciones que regulan las Medidas de Acción Afirmativa o las Medidas Especiales que en el ordenamiento jurídico interno están contenidas en el artículo 13 de la Constitución Política y en el plano internacional, descansan en varias disposiciones y tratados internacionales de derechos humanos, en particular, en el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptado por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros instrumentos relevantes, de los cuales Colombia es Estado Parte.</p>	<p>Por su parte, para la Corte Constitucional de Colombia, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;</li> <li>• En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;</li> <li>• En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;</li> <li>• En cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;</li> <li>• Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”.<sup>1</sup></li> </ul> <p>En síntesis, las medidas de acción afirmativa como la que se proponen en el presente Proyecto de Ley descansan en el principio de igualdad, gozan de plena legitimidad a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, y cuentan con base constitucional o jurisprudencial en Colombia.</p> <p>El proyecto de Ley de Emprendimiento Productivo Afrocolombiano, también se sustenta en diversas disposiciones normativas que regulan los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de Colombia, consignadas especialmente en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y en la Ley 70 de 1993.</p> <p>En efecto, la Constitución Política de 1991, mediante el <b>artículo 55 transitorio</b>, ordenó al Congreso de la República la expedición de una Ley especial, que le reconociera a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Colombia, como grupo étnico, el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios baldíos, rurales y ribereños tradicionalmente ocupados por estas comunidades en la cuenca del Pacífico y en otras regiones del país y como una garantía de protección de sus territorios ancestrales.</p> <p>Esta misma Ley establecerá mecanismos adecuados para el fomento del desarrollo económico y social de estas comunidades.</p> <p>Con esta decisión, la Asamblea Nacional Constituyente buscaba resolver los principales conflictos territoriales que desde la segunda mitad del siglo xx, venían afectando a las comunidades afrocolombianas, como resultado del control territorial y las explotaciones intensivas que en materia agrícola, minera, forestal y ganadera, venían ejerciendo personas y empresas nacionales y extranjeras en los territorios tradicionalmente ocupados por estas comunidades y sustentados en permisos y concesiones otorgados por el Gobierno Nacional</p> <p style="text-align: center;"><small><sup>1</sup> Artículo 13. Constitución Política de Colombia de 1991. Corte Constitucional de Colombia.</small></p>

Igualmente buscaba enfrentar el impacto de la Ley 2ª de 1959 que afectó los derechos de propiedad, ocupación, posesión y tenencia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Pacífico Colombiano y en otras zonas del país, al declarar las tierras baldías ocupadas por ellas, como zona de reserva forestal y prohibir su adjudicación.

En cumplimiento de este mandato constitucional, El Congreso de la República expidió la **Ley 70 de 1993** la cual en su **artículo 47**, ordenó al Estado Colombiano, adoptar medidas especiales para garantizar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el derecho a su desarrollo económico y social, atendiendo a los elementos de su cultura autónoma.

El **artículo 49** de la ley 70 de 1993, ordenó que el diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante **el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional** para beneficio de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, deberá hacerse con la participación de sus representantes, con el propósito de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural.

Igualmente, el **artículo 49** de la Ley 70 de 1993, ordena que las inversiones que adelante **el sector privado** en áreas que afecten a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.

El **artículo 50** de la Ley 70 de 1993, ordena al Gobierno Nacional fomentar y financiar actividades de investigación, orientadas a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de tal manera que se facilite su desarrollo económico y social.

Del mismo modo el **artículo 51** de la citada Ley, estableció que las entidades del Estado en concertación con las comunidades beneficiarias, adelantarán actividades de capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías apropiadas, para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.

En el mismo sentido, los **artículos 52 y 55** de la Ley 70 de 1993, facultan al Gobierno Nacional para **diseñar** nuevos mecanismos especiales financieros y crediticios y **adecuar** los existentes, para permitir a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la creación de formas asociativas y solidarias de producción, para el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales existentes en sus territorios y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que puedan conformar.

Para efectos del estimativo de los aportes que las comunidades realicen en las asociaciones empresariales que llegaren a conformar y para garantizar los créditos, se

podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza aprovechar dentro de los territorios colectivos.

El **artículo 58** de la Ley 70 de 1993, por su parte ordena al Gobierno Nacional conformar en todos los **Fondos Estatales de inversión social del Estado**, una **Unidad de gestión de proyectos** para apoyar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos productivos.

Finalmente los **artículos 61 y 64** de la Ley 70 de 1993, ordenan al Gobierno Nacional apropiarse los recursos y hacer los traslados presupuestales necesarios para la ejecución de dicha Ley y lo faculta para negociar los empréstitos que se requieran y para promover la cooperación técnica internacional para garantizar el cumplimiento de sus mandatos.

Sin embargo, ninguna de las normas antes citadas, ha sido reglamentada por el Gobierno Nacional y mucho menos aplicada en beneficio de las poblaciones afrodescendientes, por esa razón consideramos necesario y conveniente, avanzar en la adopción de las medidas que se proponen en el proyecto de Ley.

#### **4. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE EMPRENDIMIENTO AFROCOLOMBIANO.**

Además de las razones antes expuestas el Proyecto de Ley se sustenta en las siguientes consideraciones:

##### **4.1. Por la necesidad de poner a producir 6 millones de hectáreas que ya están tituladas a las comunidades afrodescendientes, pero no tienen recursos para emprendimientos productivos.**

Los resultados de la política de territorialidad afrocolombiana, en los últimos 27 años, es decir entre 1993 y 2020, han producido como ya dijimos, la titulación colectiva de más **CINCO MILLONES SETECIENTAS SESENTA Y DOS MIL HECTÁREAS (5.762.000 HAS)**, en 210 Consejos Comunitarios que benefician a más de 88.503 familias y más de medio millón de personas.

Los mayores logros se han presentado en la cuenca del Pacífico con 194 títulos de los 202 expedidos y 5.762.000 hectáreas de las 5773.503 adjudicadas, esto es más del 99% de la titulación colectiva realizada se ha producido en el Pacífico Colombiano.

En el Chocó se han expedido 60 títulos colectivos con más de 3.000.000 millones de hectáreas tituladas; continúa Nariño con 52 títulos y más de 1.270.000 hectáreas; el Valle del Cauca registra 43 títulos con más de 579.000 hectáreas; el departamento del Cauca reporta 20 títulos colectivos con más de 576.000 hectáreas y Antioquia registra 17 títulos colectivos con más de 269.000 hectáreas.

Por fuera del Pacífico en otras regiones del país, se han expedido 10 títulos colectivos principalmente en Risaralda, Bolívar, Magdalena, Guajira y Putumayo con un área que no supera las 11 mil hectáreas.

Por otra parte, a la fecha la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS tramita 271 solicitudes de titulación colectiva con un área aproximada de **TRESCIENTAS MIL HECTÁREAS (300.000 HAS)**, ubicadas principalmente en el Caribe, las Valles Interandinos, el Norte del Cauca, y la amazonia y Orinoquia.

Entre los títulos colectivos ya expedidos y aquellos que se tramitan, se llega a un consolidado total de más de **SEIS MILLONES DE HECTÁREAS (6.000.000 HAS)**, lo que representa un poco más del 6% del territorio nacional que tiene cerca de 114 millones de hectáreas.

Con estos resultados, la política de titulación colectiva para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se ha convertido en la política de reforma agraria, más importante y trascendental, que se haya realizado en cualquier parte del mundo, en favor de un grupo étnico.

Pese a los importantes logros alcanzados, la política de territorialidad colectiva presenta una **injustificada ausencia de integralidad**, pues el Estado Colombiano, ha ignorado el mandato establecido en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, que ordena la titulación colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas y al mismo tiempo exige, la adopción de los mecanismos especiales que fueren necesarios, para la protección de la identidad cultural de estas comunidades y para el fomento de su desarrollo económico y social.

En efecto el Gobierno Nacional solo ha avanzado en el reconocimiento legal y en la titulación colectiva de los terrenos baldíos ancestrales del Pacífico Colombiano; pero no se ha complementado esta política con la adopción de los mecanismos especiales para el fomento del desarrollo económico y social de estas comunidades; ni con la financiación y ejecución de los **proyectos productivos**; ni con la **dotación de servicios básicos e infraestructura productiva**, ni con la adopción de los **programas especiales de crédito, asistencia técnica, financiación especial y capacitación empresarial** que les permitan a estas comunidades desarrollar sus actividades productivas, que les garanticen su soberanía y seguridad alimentaria, que les generen ingresos y les permitan superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus integrantes, lo cual supone una reglamentación integral de los capítulos iv, v, vi y vii de la Ley 70 de 1993, regulación normativa que en 27 años no se ha expedido y mucho menos aplicado.

En consecuencia, hoy es necesario hacer el tránsito de la territorialidad colectiva a la inclusión productiva de estos territorios, que le permita a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, desarrollar emprendimientos productivos; garantizar su seguridad alimentaria; generar ingresos y superar las condiciones de pobreza e inequidad que enfrentan.

Por esta razón este proyecto de ley busca corregir esta inequidad mediante (i), la creación del fondo de emprendimiento afrocolombiano. FONDOAFRO; (ii), la creación de la unidad nacional de gestión de proyectos productivos afrocolombianos y (iii) el fortalecimiento financiero de la línea especial de crédito para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en FINAGRO

##### **4.2. Por la necesidad de asegurar la ejecución de los 500.000 mil millones de pesos, para el fortalecimiento organizativo de las comunidades afrodescendientes, que ya fueron incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.**

En cumplimiento del mandato establecido en el artículo 57 de la Ley 70 de 1993, el Gobierno Nacional adelantó con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades afrocolombianas, el proceso de consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 **"Pacto por Colombia Pacto por la Equidad"**, donde se acordó la ejecución de **239 compromisos**, agrupados en **19 ejes temáticos**, con una inversión total de **diecinueve (19) billones de pesos**, que se ejecutarán, de manera transversal, entre las diferentes entidades nacionales comprometidas, durante los 4 años de Gobierno del presidente IVAN DUQUE MARQUEZ.

El acta de protocolización de la consulta previa donde se recogieron los acuerdos antes citados fue incorporada en el artículo 4º parágrafo 3º de la Ley 1955 de 2019, como parte integral, no solo del Plan Nacional de Desarrollo, sino además, del Plan Plurianual de Inversiones.

Entre los compromisos pactados, el Gobierno Nacional acordó destinar al Ministerio del Interior **QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$500.000.000.000)**, para formular y ejecutar, durante el cuatrienio, un **Programa de Fortalecimiento Organizativo** de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, lo que implicaba asignar en el presupuesto anual de cada vigencia, por lo menos **CIENTO VEINCINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$125.000.000.000)** para cumplir este compromiso.

No obstante, para la vigencia 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solo le asignó al Ministerio del Interior **VEINTICINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$25.000.000.000)** que equivalen a menos del 5% de los recursos comprometidos, lo que muestran que el Gobierno Nacional tendrá serias limitaciones de ejecución en lo que resta de este mandato para cumplir este compromiso.

Por esa razón el Proyecto de Ley propone que con los **QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$500.000.000.000)** que ya están apropiados para el Programa de Fortalecimiento Organizativo, se fondee inicialmente el FONDO DE EMPRENDIMIENTO AFROCOLOMBIANO, y se evite que estos recursos se pierdan por falta de asignación y ejecución presupuestal, y por el contrario se garantice su ejecución.

De los señores Congresistas,



Jhon Arley Murillo Benítez  
Representante a la Cámara  
Presidente Partido Colombia Renaciente



Carlos Julio Bonilla Soto  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



Ángela Sánchez Leal  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical



Juan Luis Castro Córdoba  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2020  
CÁMARA**

*por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad.*

Proyecto de ley \_\_\_\_\_ 2020

**"Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad"**

El Congreso de la República de Colombia

**Decreto**

**Artículo 1. Objeto.** El presente proyecto de ley busca que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o quien haga su papel, publique anualmente los datos anonimizados de sus contribuyentes y declarantes.

**Artículo 2. Anonimización de datos.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales anonimizará los datos de las declaraciones de impuestos de personas naturales y jurídicas. Estos datos, después de anonimizados, serán de acceso al público y no violarán la normativa vigente sobre confidencialidad de datos personales en el país. No se incluirán nombres, cédulas de ciudadanía ni números de identificación tributaria ni ningún otro dato que permita identificar a los contribuyentes.

La base de datos puesta a disposición del público será una muestra estadísticamente representativa de los contribuyentes. Esta información reposará abierta al público en la página de internet oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La misma deberá ser actualizada anualmente. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá hasta 180 días calendario para actualizar la información después de finalizada una vigencia fiscal.

**Parágrafo 1.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá solicitar apoyo del Departamento Nacional de Estadística para garantizar una correcta anonimización de estos datos.

**Parágrafo 2.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encargará de la correcta anonimización de datos. Bajo ninguna circunstancia se podrá revelar el nombre, la cédula, el NIT o cualquier otro dato que permita

**Exposición de motivos**

La información es un recurso fundamental tanto para el diseño de políticas públicas como para el ejercicio legislativo y académico. En este sentido el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha tenido un gran avance en materia de encuestas como la Gran Encuesta de Hogares o la Encuesta Anual de Calidad de Vida que ha permitido a la población tener acceso permanente, actualizado y anonimizado a las cifras sobre las condiciones socioeconómicas de la población colombiana.

Aunque el avance en la provisión de estadísticas sobre las condiciones económicas del país es innegable, esto no significa que no se pueda mejorar. En ese sentido, el objetivo de este proyecto de ley es ampliar la información estadística que está disponible al público a partir de la expedición de una regulación para que la DIAN pueda entregar los datos anonimizados de las declaraciones de renta de personas naturales y jurídicas.

Si bien la DIAN entrega estadísticas tributarias agregadas por sector o actividad económica en su página web, la expedición de los datos anonimizados de las declaraciones de renta permitirían avanzar en investigaciones socioeconómicas para las cuales los datos agregados no son suficientes, ejemplo de esto son las investigaciones realizadas por Alvaredo y Londoño (2013) o Ávila (2015), en las cuales se analizan temas como la distribución del ingreso y la tributación desde una perspectiva de género.

Este tipo de estudios evidencian los problemas de desigualdad que existen dentro del país desde una perspectiva diferente al GINI. Por ejemplo, a partir del estudio de los microdatos de las declaraciones de renta Alvaredo y Londoño (2013) muestran datos sobre la desigualdad en el país hasta el año 2010. Esta cifra es estadísticamente y económicamente más robusta que el GINI porque el GINI no toma en cuenta los valores más extremos de la distribución de ingreso. Gracias a este análisis, se construyó una visión comparada de la distribución del ingreso entre diferentes países, concluyendo que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo.

identificar al contribuyente. En caso de violar la confidencialidad tributaria definida en el artículo 583 del estatuto tributario, se llevarán a cabo las sanciones correspondientes según la normativa colombiana.

**Artículo 3. Interoperabilidad de la base de datos anonimizados con los datos administrativos de la DIAN.** Una versión de la base de datos entregada al público estará en un formato tal que permita que el código que escriban los investigadores para analizar la base de datos anonimizada pueda también ejecutarse en los sistemas internos de la DIAN, con el fin de que los investigadores académicos puedan entregar el código a la DIAN y solicitar la entrega de resultados que utilicen el universo de los datos, sin por eso tener que recibir el universo de los datos.

**Artículo 4. Actualización y anonimización de datos pasados.** Aprobada y reglamentada esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá un plazo de 180 días calendario para anonimizar y publicar los datos anonimizados de quienes hayan declarado impuestos desde la vigencia fiscal del año 2000.

**Artículo 5. Actualización y anonimización de datos pasados.** Aprobada y reglamentada esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá un plazo de 180 días calendario para anonimizar y publicar los datos anonimizados de quienes hayan declarado impuestos desde la vigencia fiscal del año 2000.

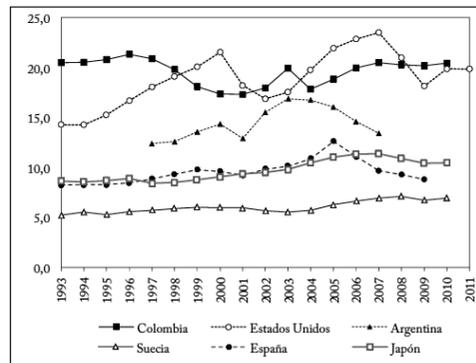
**Artículo 6. Vigencia y derogatoria.** Esta ley rige desde su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.



**DAVID RACERO MAYORCA**

Representante a la Cámara por Bogotá

**Gráfica 1:** Participación del ingreso del 1% más rico del país en el PIB. Colombia, Argentina, Japón, España, Suecia y Estados Unidos, 1993-2011



Fuente: Alvaredo y Londoño (2013)

Con base en las declaraciones de renta anonimizadas, Ávila (2015) muestra cómo la política tributaria tiene unos sesgos negativos en materia de género, permitiendo además datos más precisos sobre desigualdad de género en materia económica en el país. Estos dos trabajos ponen de relieve la importancia de tener los microdatos anonimizados de las declaraciones de renta.

La existencia de bases de datos de declaraciones de renta anonimizadas es una práctica recurrente en diferentes países del mundo y la cual ha permitido avanzar en múltiples investigaciones socioeconómicas. Por ejemplo, en Estados Unidos existe *Individual Income Tax Public Use Sample* basada en las declaraciones de renta de los contribuyentes, otro ejemplo son las estadísticas *Income tax scientific use-files* que se producen en Alemania desde 1995 (Ávila, 2017). Igualmente en España se entregan las *Estadística de los declarantes de IRPF* y las *Estadísticas por partidas del IVA*.

La anonimización de datos es una práctica común dentro de las instituciones del país y en general en el mundo. Ejemplo de esto son los microdatos que provee el DANE de la gran encuesta de hogares, de la encuesta nacional de calidad de vida, inclusive del censo de hogares.

**Propuesta del proyecto de ley**

El proyecto de ley busca que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales anonimice los datos de los contribuyentes y disponga al público dichas bases de datos. Esto con el objeto de garantizar información más precisa para la toma de decisiones sobre política tributaria. Esta anonimización se realizará desde la vigencia fiscal del año 2000 hacia adelante generando una actualización anual. Lo anterior implica que estos datos no incluirán nombres, cédula, NIT ni ningún otro dato que permita identificar al contribuyente.

Este proyecto no afecta la confidencialidad tributaria establecida en la normatividad colombiana, toda vez que anonimiza los datos del contribuyente impidiendo que se pueda conocer la identidad del declarante.



**DAVID RACERO MAYORCA**

Representante a la Cámara por Bogotá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2020  
CÁMARA**

*por medio del cual se garantiza matrícula cero.*

Proyecto de ley \_\_\_\_ 2020

Por medio del cual se garantiza matrícula cero

El Congreso de la República

Decreta

**Artículo 1. Objetivo.** Se busca garantizar matrícula cero en instituciones estatales u oficiales de educación superior en el país con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la permanencia educativa.

**Artículo 2. Matrícula cero.** A partir de la vigencia de la presente ley, ningún estudiante de pregrado ni de posgrado de una institución de educación superior estatal u oficial pagará algún recurso monetario por el concepto de matrícula educativa.

**Parágrafo 1.** Se entiende que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el capítulo IV la ley 30 de 1992.

**Parágrafo 2.** En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán hacer cobros monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.

**Artículo 3. Financiación.** Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las instituciones de educación superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.

**Parágrafo 1.** En ningún caso esta política podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.

**Parágrafo 2.** Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales (SUE) para el año 2021, los recursos

adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante decreto 662 de 2020.

**Artículo 4. Vigencia y derogatorias.** Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**David Racero**  
Representante por Bogotá



**María José Pizarro**  
Representante por Bogotá



**Gustavo Petro**  
Senador Colombia Humana



**Aida Avella**  
Senadora UP-Decentes



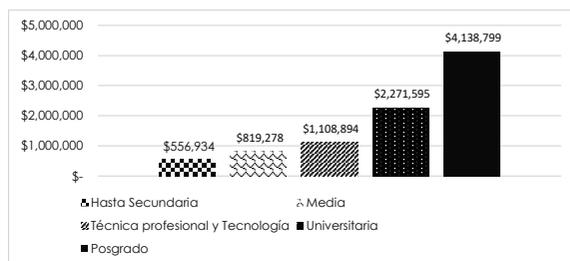
**Angella María Robledo**  
Representante Colombia Humana

**Exposición de motivos**

La Educación superior en Colombia es un eje fundamental de las políticas públicas, en términos del desarrollo, la superación de la pobreza y la desigualdad.

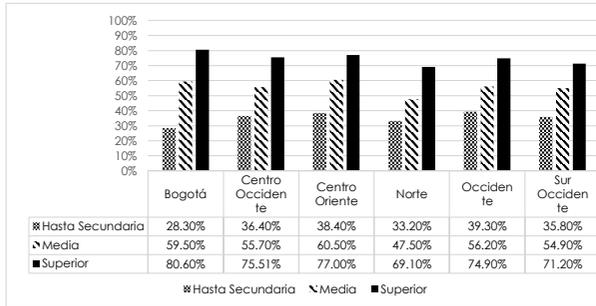
En las gráficas 1 y 2 se observa que entre mayor sea el nivel educativo pueden percibirse más ingreso y se cuenta con mayores posibilidades de encontrar trabajo. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura, acceso y calidad son fundamentales para construir equidad y cerrar algunas de las brechas humanas que afectan nuestro país.

Gráfico 1. Ingreso Promedio por Nivel de Estudios (2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2017)

Gráfico 2. Porcentaje de Jóvenes ocupados, según nivel de formación. Seis regiones 2017

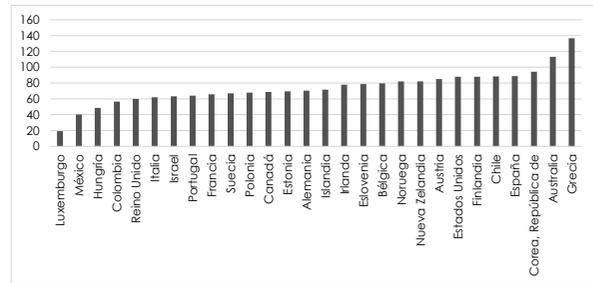


Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2017)

La educación además de ser un elemento para la realización individual, es uno de los motores del desarrollo económico de las sociedades. En la actualidad asistimos a una revolución tecnológica en la que el conocimiento debe potencializar innovaciones en los procesos productivos generando alto valor agregado y condiciones para la adaptación al complejo entorno que genera para la humanidad la amenaza del cambio climático.

En las últimas décadas en Colombia la educación superior ha sido relegada a un papel secundario. Muestra de ello es que según el SUE (2018), esta tiene un déficit de \$18 billones de pesos, lo que se traduce en baja calidad y poca cobertura. Sobre este último aspecto y en comparación con países de la OCDE, Colombia no está bien posicionada, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfico 3. Inscripción escolar, nivel terciario países OCDE (% bruto) 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Es importante anotar que países como Grecia, Francia, Chile, Suecia, Noruega o Finlandia, tienen matrícula cero o el pago por la matrícula educativa es muy bajo respecto a su nivel de ingresos.

**Sobre la ley 30**

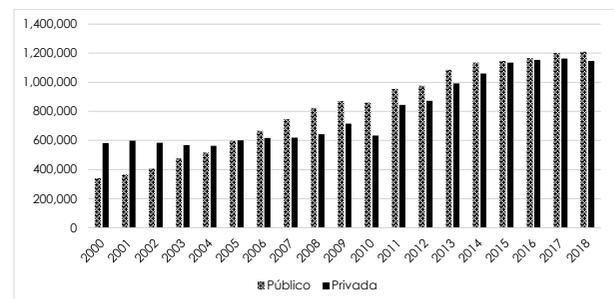
En la Ley 30 de 1992 se consignan los objetivos del sistema de educación pública, dentro de ella se establece que la educación superior debe encontrarse al servicio de la solución de los problemas del país por medio programas educativos de calidad. En el capítulo V de esta disposición normativa, en el cual se expone el régimen financiero de la educación pública, se define que las universidades estatales u oficiales anualmente tendrán un incremento real de financiamiento estatal. A partir del sexto año de la vigencia de dicha ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes

<sup>1</sup> Este índice se calcula con población en educación terciaria como porcentaje de jóvenes en edad de estudiar en educación superior.

para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Aunque este modelo parece bondadoso porque los ingresos para las universidades son crecientes, en términos reales, resulta insuficiente para mantener una financiación apropiada. Lo anterior por dos razones esenciales. Primera, la cobertura de la educación superior pública ha aumentado mucho más de lo que puede cubrir su financiación, pues entre el 2002 y el 2018 el incremento fue del 356%, mientras que el aporte de la nación a las universidades públicas ha disminuido de manera relativa con respecto al gasto total en educación, como se muestra en el gráfico 5. Por otro lado, el esquema no toma en cuenta las características propias de la educación superior, ya que sus costos crecen más rápido que la inflación medida por el IPC. Entre enero de 2010 y diciembre de 2018, el IPC ha variado de forma acumulada en 23,91%, mientras que los costos de la educación superior han incrementado en 45,2% (Dane, 2019).

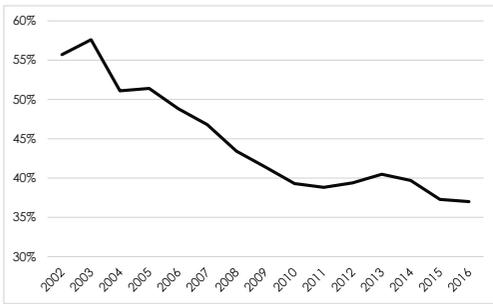
Gráfico 4. Matrícula en educación superior, Desagregada por semestres (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación.

Pese a que los recursos son crecientes en términos reales, en la siguiente gráfica puede observarse que año tras año el Estado destina menor proporción de gasto público de educación superior en las universidades públicas. Para el año 2002, el 57% de los recursos girados para educación superior iban a la base presupuestal para las universidades públicas, esta cifra para 2016 fue de 37%. Esto quiere decir, que el Estado fortalece presupuestalmente a programas por vía de la demanda.

Gráfico 5. Relación Aportes Nación Universidades Públicas como porcentaje del gasto público en educación superior en Colombia (2002-2016)



Fuente: Vicerrectoría administrativa y Financiera UTP (2017)

Un fenómeno que también se evidencia es que la cobertura de la educación superior pública ha crecido en términos absolutos y relativos más que la educación privada, pero no así en términos presupuestales, ya que la financiación de la educación superior se ha centrado en los créditos y becas del ICETEX. Entre 2010 y 2016 los aportes de la Nación para el ICETEX han aumentado en 677%. Entre tanto, los aportes de la Nación para la oferta educativa han incrementado en 50,4% (MHCP, 2018). Se presenta aquí el primer problema estructural de la educación superior y es el que concierne a que la financiación se ha ido fundamentalmente al fortalecimiento de políticas de demanda y no a la oferta.

Como consecuencia de esta situación, se adeudan \$18 billones de pesos a las universidades públicas. Esta deuda se traduce en falta de infraestructura pertinente para atender las clases, un escaso número de profesores, bajos salarios para la planta administrativa y profesoral, carencia de recursos para el bienestar universitario, entre otros. Esta situación afecta transversalmente la calidad y la cobertura de la educación superior en el país.

**Los Efectos del Covid-19 en la educación**

Sumada a esta situación, la pandemia del Covid-19 originó una afectación importante sobre la economía del país. De acuerdo con el Banco de la República, las pérdidas económicas para el país pueden llegar a ser entre \$4.6 y \$59 billones de pesos por mes, dependiendo de los escenarios de aislamiento que se establezcan lo que representa entre 0,6 y 6,1% del PIB. Para el FMI, Colombia tendría un crecimiento de -7,8% en 2020.

De otra parte, en materia de ingresos, según el Dane (2020), para mayo de 2020 la tasa de desempleo había alcanzado máximos históricos, ubicándose en 21,4%. Esto impacta el consumo de los hogares, quienes deberán destinar sus ahorros al consumo de alimentos y de bienes de supervivencia básica. De acuerdo con otras cifras del Dane (2020), el 44% de los colombianos tuvieron una afectación negativa sobre sus ingresos; el 30% de los colombianos tienen dificultades para compra de alimentos y el 34% tienen dificultades para el pago de deudas y servicios públicos.

Aunado a lo anterior, una buena parte de los estudiantes se costean su educación, al tiempo que trabajan en alguna actividad de servicios. Frente a la pérdida de empleo e ingresos que pueden experimentar, los estudiantes no contarán con los recursos suficientes para costear su educación, por lo que habrá una masiva deserción educativa.

**Propuesta del proyecto de ley**

Dado la emergencia económica derivada del Covid-19, y ante la necesidad de eliminar barreras de entrada a la educación superior; se plantea que el Estado defina una política de matrícula cero para estudiantes de pregrado y posgrado de instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias de educación superior en Colombia. Esta medida podría ser pertinente para enfrentar la deserción y beneficiaría a 1,1 millón de estudiantes y 3,3 millones de familias.

El costo de la matrícula cero para el año 2020 sería de \$1,8 billones de pesos, según la Asociación de Profesores Universitarios de Colombia.

Tabla 1. Costo de la medida entre 2018 y 2020 en millones de pesos

	2018	2019	2020
Costo de la medida	1.713.519	1.768.352	1.839.086

Fuente: ASPU con datos del Ministerio de Educación

Los recursos para la materialización de esta política se garantizarían a través del Presupuesto General, con la inversión planteada en la ley 1955 de 2019 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Según dicha ley, el Gobierno Nacional hará un gasto de \$216 billones de pesos entre 2018 y 2022 en materia de educación, siendo este el principal sector con el cual se busca promover equidad.

La inversión en matrícula cero solo representaría el 3,3% del total de los recursos destinados al sector educativo en el Plan de Desarrollo Nacional. En caso de necesitar recursos extraordinarios para garantizar esta medida, se pueden crear impuestos progresivos, pagados por las personas de ingresos más altos en el país. Con una ampliación de la base gravable del impuesto del patrimonio, y un aumento de tarifa de impuesto de renta al 1% más rico de la población, se podrían cubrir los recursos faltantes.

**David Racero**  
Representante por Bogotá

**María José Pizarro**  
Representante por Bogotá

**Gustavo Petro**  
Senador Colombia Humana

**Aida Avella**  
Senadora UP-Decentes

**Angela María Robledo**  
Representante Colombia Humana

## CONTENIDO

Gaceta número 697 - Miércoles, 12 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**Págs.**

Proyecto de acto legislativo número 250 de 2020 Cámara, por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una reforma política y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 249 de Cámara, por medio de la cual se estimula y fomenta la recreación como estrategia para promover la cultura turística local y se dictan otras disposiciones .....	7
Proyecto de ley número 251 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 687 de 2001 y se dictan otras disposiciones.....	13
Proyecto de ley número 252 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para promover los emprendimientos productivos de las comunidades negras, afro colombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones.....	17
Proyecto de ley número 253 de 2020 Cámara, por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad.....	20
Proyecto de ley número 254 de 2020 Cámara, por medio del cual se garantiza matrícula cero .....	21