



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° 793

Bogotá, D. C., Lunes, 31 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 23 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012 referente a la insolvencia de persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 064 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO IV DE LA LEY 1564 DE 2012 REFERENTE A LA INSOLVENCIA DE PERSONA NATURAL NO COMERCIANTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Bogotá D.C. agosto de 2020

Señor
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Presidente
**COMISIÓN PRIMERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES**
Ciudad

Referencia. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 064 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012 referente a la insolvencia de persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 064 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012 referente a la insolvencia de persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 064 de 2020, fue radicado el día 20 de julio de 2020 por el Representante a la Cámara José Daniel López.

El Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 648 de 2020.

El pasado 20 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponente único al Representante a la Cámara José Daniel López, autor del proyecto.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objeto modificar el título IV de la Ley 1564 de 2012 en lo referente a la insolvencia de persona natural no comerciante.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue motivado por su autor en los siguientes términos:

1. Objetivos de la iniciativa

El proyecto de ley pretende establecer requisitos adicionales al trámite de insolvencia de persona natural no comerciante, cuando dentro de los acreedores se encuentren empresas de economía solidaria, que, por su naturaleza sin ánimo de lucro, son objeto de especial protección, de acuerdo a los artículos 58 y 333 de la Constitución Política.

La iniciativa busca específicamente:

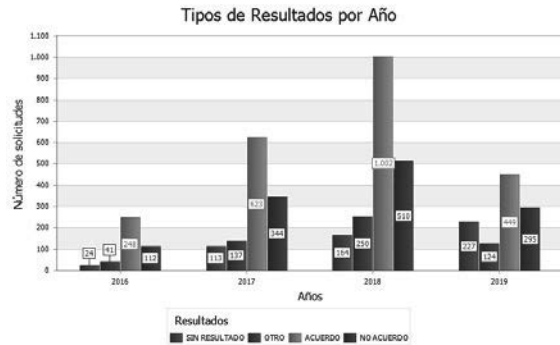
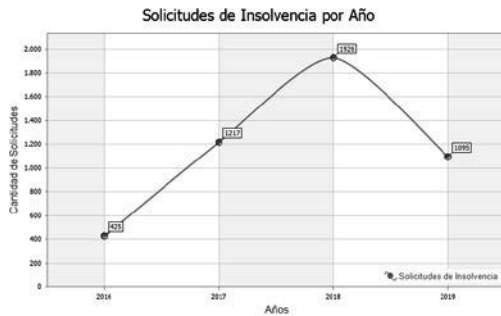
1. Establecer que en caso de existencia de créditos con empresas de economía solidaria, para que proceda la insolvencia, la persona natural debe incumplir el pago de dos o más obligaciones a favor de dos o más acreedores por más de 180 días, es decir, se aumentan los requisitos de tiempo, pasando de 90 a 180 días, para esta circunstancia específica.
2. Determinar que cuando uno de los acreedores sea una empresa de economía solidaria, dentro de la relación de acreencias no se podrán incluir aquellas adquiridas durante el mes anterior a la presentación de la solicitud de insolvencia.
3. Ubicar las acreencias de las empresas de economía solidaria dentro de los créditos de segunda clase, en el puesto número tres, dentro de los créditos del acreedor prendario, excepto las obligaciones que tengan garantía hipotecaria.
4. Establecer dentro de los requisitos de la solicitud de trámite de negociación de deudas, que el deudor deberá acreditar conocimiento en finanzas personales.
5. Contemplar que cuando uno de los acreedores sea una empresa de economía solidaria y haya acreedores personas naturales, estas deberán probar dentro de la audiencia de negociación de deudas su solvencia económica y la procedencia del dinero o bienes objeto de la obligación del deudor. De igual forma, se establece dentro de las facultades del conciliador, la posibilidad de solicitar información con el fin de obtener información de la solvencia del acreedor persona natural, así como de la procedencia de los recursos.
6. Establecer que en caso de existencia de créditos con empresas de economía solidaria, el acuerdo de pago dentro del trámite de insolvencia, deberá contar necesariamente con la aprobación de cada una de estas empresas.

2. El trámite de insolvencia de persona natural no comerciante

Mediante la Ley 1564 de 2012, el legislador estableció en el ordenamiento la figura de la insolvencia de persona natural, procedimiento que de acuerdo a lo establecido en el artículo 531 de la precitada norma, tiene como propósito que las personas naturales no comerciantes puedan: 1. Negociar sus deudas a través de un acuerdo con sus acreedores para obtener la normalización de sus relaciones crediticias. 2. Convalidar los acuerdos privados a los que lleguen con sus acreedores y 3. Liquidar su patrimonio.

Conforme a datos del Ministerio de Justicia y del Derecho, tomados del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición -SICAAC-, en el año 2016 se recibieron 425 solicitudes de insolvencia; en el 2017, 1217; en el 2018, 1926 y en lo que va del 2019, hasta el día 15 de julio, 1095 solicitudes; lo cual demuestra un aumento constante del uso de la figura en los últimos cuatro años.

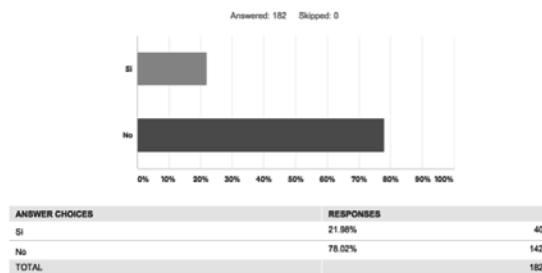
Según datos del mismo Sistema, se puede concluir que el proceso de insolvencia es altamente efectivo, teniendo en cuenta que desde el año 2016, la mayoría de casos culminan con acuerdos.



Tomado del SICAAC. <https://www.sicaac.gov.co/Informacion/EstadisticaSolvencia> Consultado el 15 de julio de 2019.

A su vez, en el año 2019 se adelantó una encuesta por parte de la Asociación Nacional de Fondos de Empleados -ANALFE- en la que se consultaron 182 fondos de empleados (una de las categorías de economía solidaria) sobre los procesos de insolvencia en los cuales eran acreedores, dando como resultado que el 21,98% habían sido notificados del inicio de procesos de insolvencia por parte de sus asociados.

Q2 ¿ Le han notificado al Fondo de Empleados el inicio de un proceso de insolvencia de persona natural no comerciante por alguno de sus asociados?



El artículo 539 de la Ley 1564 de 2012 estableció los requisitos para llevar a cabo el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante. De acuerdo con el numeral 3, el deudor deberá hacer una relación de los acreedores conforme con el orden de los mismos, según la prelación de créditos que señalan los artículos 2488 y siguientes del Código Civil. Es decir, el artículo contempla una remisión normativa al Código Civil con respecto al orden en que deberán ser pagadas las acreencias dentro del trámite de insolvencia de persona natural no comerciante. El artículo 2495 del Código Civil establece los créditos de primera clase, señalando como tales:

- “(…) 1. Las costas judiciales que se causen en el interés general de los acreedores.
- 2. Las expensas funerarias necesarias del deudor difunto.
- 3. Los gastos de la enfermedad de que haya fallecido el deudor. Si la enfermedad hubiere durado más de seis meses, fijará el juez, según las circunstancias, la cantidad hasta la cual se extienda la preferencia.
- 4. <Numeral subrogado por el artículo 1o. de la Ley 165 de 1941. El nuevo texto es el siguiente:> Los salarios, sueldos y todas las prestaciones provenientes del contrato de trabajo.
- 5. Los artículos necesarios de subsistencia, suministrados al deudor y a su familia durante los últimos tres meses.
- El juez, a petición de los acreedores, tendrá la facultad de tasar este cargo si le pareciere exagerado.
- 6. Lo créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados”.

El artículo 2497 del Código Civil incluye los créditos de segunda clase:

- “(…) 1. El posadero sobre los efectos del deudor, introducidos por éste en la posada, mientras permanezcan en ella, y hasta concurrencia de lo que se deba por alojamiento, expensas y daños.
- 2. El acarreador o empresario de transportes sobre los efectos acarreados que tenga en su poder o en el de sus agentes o dependientes, hasta concurrencia de lo que se deba por acarreo, expensas y daños; con tal que dichos efectos sean de la propiedad del deudor. Se presume que son de la propiedad del deudor, los efectos introducidos por él en la posada, o acarreados de su cuenta.
- 3. El acreedor prendario sobre la prenda”.

Por su parte, el artículo 2499 del Código Civil enumera los créditos de tercera clase:

La tercera clase de créditos comprende los hipotecarios.

“(…)A cada finca gravada con hipoteca podrá abrirse, a petición de los respectivos acreedores, o de cualquiera de ellos, un concurso particular para que se les pague inmediatamente con ella, según el orden de las fechas de sus hipotecas.

Las hipotecas de una misma fecha que gravan una misma finca, preferirán unas a otras en el orden de su inscripción.

En este concurso se pagarán primeramente las costas judiciales causadas en él”.

Finalmente, el artículo 2502 del Código Civil contempla los créditos de cuarta clase:

- (…) 1. Los del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales.
- 2. Los de los establecimientos de caridad o de educación, costeados con fondos públicos y los del común de los corregimientos contra los recaudadores, administradores y rematadores de sus bienes y rentas.
- 3. <Ordinal derogado por el artículo 70 del Decreto 2820 de 1974.>
- 4. Los de los hijos de familia por los bienes de su propiedad que administra el padre sobre los bienes de éste.
- 5. Los de las personas que están bajo tutela y curaduría, contra sus respectivos tutores o curadores.
- 6. <Ordinal derogado por el artículo 70 del Decreto 2820 de 1974.>
- 7. <Numeral 7 adicionado por el artículo 124 de la Ley 1116 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los de los proveedores de materias primas o insumos necesarios para la producción o transformación de bienes o para la prestación de servicios”.

<p>En ese contexto normativo, las acreencias de las entidades del sector solidario no hacen parte actualmente de los créditos de segunda clase, a pesar de la particular naturaleza jurídica de este tipo de empresas, que entre otras cosas, se caracterizan por no tener ánimo de lucro.</p> <p>Como lo señala Marín, hay que distinguir entre el beneficio otorgado por el artículo 156 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual autoriza el embargo del salario hasta en un 50% a favor de cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimentarias de la graduación de acreencias, de acuerdo a las clases de créditos según el Código Civil. La posibilidad de embargo a favor de cooperativas no equivale a la graduación de éstas como acreedoras de segunda clase, sino que ocupará la clase que le corresponda de acuerdo al tipo de garantía que se haya efectuado: en segunda, si tiene prenda; en tercera si es hipoteca; en cuarta si es proveedor estratégico del deudor; o en quinta si es quirografario (Marín, 2018, pp. 78-79).</p> <p>3. Las empresas de economía solidaria</p> <p>Según el artículo 6 de la Ley 454 de 1998, las organizaciones de economía solidaria son personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores. Son creadas para producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y el desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general.</p> <p>El parágrafo del mismo artículo señala que tienen el carácter de organizaciones solidarias, entre otras, las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las pre cooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características señaladas en la Ley 454 de 1998.</p> <p>En la sentencia C-589 de 1995, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del artículo 156 del Código Sustantivo del Trabajo, que autorizaba que todo salario puede ser embargado hasta en un 50% a favor de cooperativas legalmente autorizadas. En esa oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad de la norma bajo dos argumentos principales: 1. La función de las cooperativas en el proceso de redistribución de recursos, regulación del mercado y en contrarrestar la concentración de la propiedad; 2. El trato preferencial de las cooperativas tiene soporte constitucional en los artículos 58 y 333 de la Constitución.</p> <p>En cuanto a lo primero, señaló la Corte que a pesar de que las cooperativas nacieron bajo determinados modelos ideológicos, especialmente el socialismo; se han adaptado a otros</p>	<p>modelos y actualmente son instrumentos para contrarrestar la concentración de la propiedad, regular el mercado y redistribuir recursos, por lo que han sido objeto de protección constitucional en diferentes ordenamientos; conservando su característica principal: ausencia de ánimo de lucro, aunque con la introducción de ciertas flexibilidades, en razón de su naturaleza de empresas.</p> <p>En cuanto lo segundo, afirma la Corte que el artículo 58 de la Constitución concedió un carácter especial y preferencial a todas las formas de economía solidaria, al consagrarse que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad, atribuyéndole a los poderes públicos una responsabilidad para su logro. En el mismo sentido, el artículo 333 de la Constitución consagra que es obligación del Estado fortalecer las organizaciones solidarias y estimular su desarrollo empresarial.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, concluye la Corte que los cargos formulados consistentes en que la disposición demandada vulnera el principio de igualdad son infundados, en tanto que la Constitución misma establece que el Estado debe promover y proteger las formas asociativas y solidarias y para ello, el legislador debe establecer mecanismos que fortalezcan y estimulen este tipo de empresas, para que puedan cumplir con la importante función social que se les ha encomendado, consistente en ayudar a la redistribución del ingreso.</p> <p>Estas últimas consideraciones resultan de particular importancia para efectos del proyecto de ley que se propone, en la medida que el cambio que se introduce busca protegerse las empresas del sector solidario ante los efectos que puede generar el trámite de insolvencia de persona natural no comerciante. De igual manera, resulta relevante que la Corte señala que, el legislador debe promover y proteger las formas asociativas, de manera tal que, el trato diferenciado a estas formas de empresa no solo está permitido, sino que se convierte en un deber del legislador, a fin de materializar los preceptos consagrados en los artículos 58 y 333 de la Constitución.</p> <p>Recordemos que el marco regulatorio de las Cooperativas, los Fondos de Empleados y las asociaciones mutuales indica que los aportes sociales, los ahorros permanentes y las contribuciones se encuentran afectados desde su inicio a favor de dichas organizaciones solidarias, como garantía de las obligaciones que los asociados contraigan con éstas.</p> <p>Al respecto, observemos lo que expresa la Ley 79 de 1988, el Decreto Ley 1481 de 1989 y el Decreto 1480 de 1989, sobre el tema particular:</p> <p>Cooperativas: Artículo 49 de la Ley 79 de 1988: <u>Los aportes sociales de los asociados quedarán directamente afectados desde su origen en favor de la cooperativa como garantía de las obligaciones que contraigan con ella.</u> (subrayado nuestro).</p>
<p>Tales aportes no podrán ser gravados por sus titulares en favor de terceros, serán inembargables y sólo podrán cederse a otros asociados en los casos y en la forma que prevean los estatutos y reglamentos.</p> <p>Fondos de Empleados: Artículo 16 del Decreto Ley 1481 de 1989: Compromiso de aporte y ahorro permanente. Los asociados de los fondos de empleados deberán comprometerse a hacer aportes sociales individuales periódicos y ahorrar en forma permanente, en los montos que establezcan los estatutos o la asamblea. De la suma periódica obligatoria que deba entregar cada asociado, se destinará como mínimo una décima parte para aportes sociales. En todo caso, el monto total de la cuota periódica obligatoria no debe exceder el diez por ciento (10%) del ingreso salarial del asociado. <u>Los aportes y los ahorros quedarán afectados desde su origen a favor de fondo de empleados como garantía de las obligaciones que el asociado contraiga con éste, para lo cual el fondo podrá efectuar las respectivas compensaciones. Tales sumas son inembargables y no podrán ser gravadas ni transferirse a otros asociados o a terceros.</u> (subrayado nuestro).</p> <p>Asociaciones Mutuales: Artículo 26 del Decreto Ley 1480 de 1989 INEMBARGABILIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. <u>Las contribuciones de los asociados a la mutual quedarán directamente afectadas en favor de ésta.</u> Tales contribuciones no podrán ser gravadas por sus titulares en favor de terceros, serán inembargables y sólo podrán cederse a otros asociados en los casos y en la forma que prevean los estatutos y reglamentos. (subrayado nuestro).</p> <p>De la literalidad del artículo 2409 del Código Civil Colombiano, se tiene que el deudor en el contrato de prenda entrega una cosa mueble a un acreedor para la seguridad de su crédito. Es decir, que los aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones pueden ser considerados como prenda, toda vez que cuando un asociado le solicita un crédito a una Cooperativa, Fondo de Empleados o Asociación Mutual, entrega sus aportes sociales, ahorros permanentes o contribuciones como garantía de las obligaciones que contrae con dichas organizaciones.</p> <p>Ahora bien, si examinamos el artículo 2410 y 2411 de la norma ibídem, se deduce también que los aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones son prenda de los créditos que el asociado tiene con la organización solidaria, pues en las organizaciones del sector solidario, la obligación principal es el crédito (título valor) y los aportes sociales, ahorros permanentes o contribuciones son condiciones accesorias que tiene en cuenta dichas entidades para aceptar el préstamo, pues éstas sumas de dinero son la garantía que respaldan la obligación principal. Cabe aclarar que los aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones se entregan al acreedor (Cooperativa, Fondo de Empleados o Asociación Mutual) desde el inicio, por ende también, se cumple con el perfeccionamiento de la prenda expresada en el artículo 2411 del Código Civil Colombiano, toda vez que el contrato de prenda se perfecciona con la entrega de la prenda.</p>	<p>De las anteriores normas transcritas, se colige que los aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones cumplen con los requisitos establecidos por el legislador en el Código Civil para determinarse como prenda de las obligaciones que el deudor adquiere con las entidades del sector solidario, máxime cuando lo coadyuva así el artículo 49 de la Ley 79 de 1988, el artículo 16 del Decreto Ley 1481 de 1989 y el artículo 26 del Decreto Ley 1480 de 1989.</p> <p>La garantía establecida en los artículos mencionados, por virtud de la expedición de la Ley 1676 de 2013 artículo 3°, se puede considerar prenda, por lo siguiente:</p> <p><i>“Cuando en otras disposiciones legales se haga referencia a las normas sobre prenda, prenda civil o comercial, con tenencia o sin tenencia, prenda de establecimiento de comercio, prenda de acciones, anticresis, bonos de prenda, prenda agraria, prenda minera, prenda del derecho a explotar y explotar, volumen aprovechable o vuelo forestal, prenda de un crédito, prenda de marcas, patentes u otros derechos de análoga naturaleza, derecho de retención, y a otras similares, dichas figuras se considerarán garantías mobiliarias y se aplicará lo previsto por la presente ley.”</i></p> <p>Ahora bien, el artículo 4 de la mencionada norma de rango legal, también señala claramente que los dineros depositados a órdenes del acreedor (v.g. los depósitos que a título de aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones hacen los asociados a las organizaciones solidarias) se consideran perfeccionados por ese hecho (el que el acreedor sea el mismo depositario de los mismos), y no requieren, la inscripción en el Registro de Garantía Mobiliaria.</p> <p>En suma, la garantía mobiliaria (prenda) sobre los dineros por concepto de aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones, tienen las siguientes condiciones jurídicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> La garantía mobiliaria nace a la vida jurídica por virtud de una norma del ordenamiento jurídico colombiano. El artículo 49 de la Ley 79 de 1988 (Cooperativas), el artículo 16 del Decreto Ley 1481 de 1989 (Fondos de Empleados) Y el artículo 26 del Decreto Ley 1480 de 1989, establecen claramente que los recursos que el asociado tiene depositados dentro de la organización a título de Aportes, Ahorros permanentes y contribuciones, quedan desde su origen afectados a favor de las entidades solidarias, como garantía de las obligaciones adquiridas por el asociado con éstas. Al tratarse de sumas de dinero cuyo depositario es el mismo acreedor, dichas garantías no requiere para su perfeccionamiento y prelación, la pretendida inscripción en el Registro de Garantía Mobiliaria. El perfeccionamiento en el presente caso no se da con la inscripción del gravamen en dicho registro, sino en el hecho mismo que la tenencia de los recursos la ejerce el mismo acreedor. <p>En ese orden de ideas, las Cooperativas, los Fondos de Empleados y las Asociaciones Mutuales tienen una garantía mobiliaria que recae sobre los recursos</p>

<p>que tiene el asociado depositados en dichas organizaciones a título de aportes sociales, ahorros permanentes y contribuciones, lo que significa, que dicho gravámenes tienen que ser reconocidos en el proceso de Insolvencia de persona natural no comerciante sin ninguna otra condición que, además, no está señalada en la Ley.</p> <p>De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta la importancia de las empresas de economía solidaria, se hace necesario modificar la normatividad en cuanto a los procesos de insolvencia cuando uno de los acreedores es una empresa de economía solidaria.</p> <p>4. Articulado propuesto</p> <p>Adición al artículo 538 de la Ley 1564 de 2012</p> <p>El proyecto adiciona el artículo 538 de la Ley 1564 de 2012, a fin de establecer un requisito adicional para iniciar el proceso de insolvencia de persona natural no comerciante cuando uno o más de los acreedores es una empresa de economía solidaria.</p> <p>Actualmente, la norma contempla que una persona natural no comerciante puede acogerse a un procedimiento de insolvencia cuando se encuentre en "cesación de pagos". A su vez, la cesación de pagos se da cuando la persona natural, ya sea como deudor o garante, incumpla el pago de dos (2) o más obligaciones a favor de dos (2) o más acreedores por más de noventa (90) días, o contra el cual cursen dos (2) o más procesos ejecutivos o de jurisdicción coactiva. Es decir, la norma contempla dos supuestos: Un primer supuesto que para su configuración deben confluir tres requisitos: incumplir el pago de dos (2) o más obligaciones; a favor de dos (2) o más acreedores; y por más de noventa (90) días. Y un segundo supuesto, que indica que la cesación de pagos se configura tan solo con el curso de dos (2) o más procesos ejecutivos o de jurisdicción coactiva contra la persona.</p> <p>La adición propuesta influiría sobre el primero de los supuestos para la configuración de la cesación de pagos, al indicar que cuando dentro de los acreedores se encuentre una empresa de economía solidaria, el incumplimiento de pago deberá ser como mínimo de ciento ochenta (180) días; es decir, se aumenta al doble el tiempo de incumplimiento para que pueda proceder el procedimiento de insolvencia.</p> <p>Modificación y adición del artículo 539 de la Ley 1564 de 2012</p> <p>El proyecto de ley modifica y adiciona el artículo 539 de la Ley 1564 de 2012 referente a los requisitos de la solicitud de trámite de insolvencia. En la solicitud, la persona natural no comerciante que pretenda declararse insolvente deberá indicar una relación completa y actualizada de todos los acreedores, en el orden de prelación de créditos que señalan los artículos 2488 y siguientes del Código Civil.</p>	<p>En primer lugar, se adiciona el numeral segundo, contemplado que cuando dentro de los acreedores se encuentren empresas de economía solidaria, no se podrán incluir en la propuesta para negociación de deudas, las acreencias adquiridas durante el mes anterior a la presentación de la solicitud, ello con el fin de evitar el abuso de la figura de quienes en el último mes contraen deudas a sabiendas de que posteriormente solicitarán el procedimiento de insolvencia.</p> <p>En segundo lugar, se adiciona el numeral tercero a fin de que las empresas de economía solidaria sean ubicadas dentro de esa relación de acreedores, en la segunda clase en el puesto número tres (3) junto con las acreencias prendarias, ya que actualmente, la ubicación de las acreencias a favor de las empresas de economía solidaria, a pesar de su naturaleza constitucional especial y su marco regulatorio, los están clasificando como acreencias de quinta clase, lo cual no guarda relación frente a lo dispuesto en las normas propias de cada una de ellas, en virtud a que desde su origen son garantía de las obligaciones que contraen sus asociados. Lo anterior, salvo que se tenga garantía hipotecaria, evento en el cual la obligación correspondiente se clasifica en tercera clase.</p> <p>Con la presente modificación, se pretende clarificar que los dineros que el deudor tenga en una entidad de economía solidaria por concepto de aportes sociales, ahorros y/o contribuciones, son garantía de las obligaciones que el deudor contrae con dicho tipo de empresas, pues el artículo 1173 del Código de Comercio establece que cuando se deposite una suma de dinero en garantía del cumplimiento de una obligación, el depositario sólo estará obligado a hacer la restitución en cuanto al exceso del depósito sobre lo que el deudor deba pagar en razón del crédito garantizado.</p> <p>Se aclara, igualmente, que el proyecto no modifica el Código Civil en lo referente a la relación de créditos, pues su aplicación se limita al trámite de insolvencia.</p> <p>En tercer lugar, se adiciona el numeral tercero, para aclarar que los documentos en que se soporta el trámite deben contener obligaciones claras, expresas y exigibles, a fin de evitar fraudes y que se incluyan obligaciones inexistentes.</p> <p>En cuanto lugar, se adiciona el párrafo tercero, en aras de prevenir que el deudor vuelva a incurrir en mora con más de dos obligaciones y con el fin de incentivar el conocimiento en el manejo de las finanzas personales, se propone adicionar un nuevo requisito que consiste en que, junto con la solicitud de trámite de negociación de deudas, el deudor tenga que acreditar conocimiento en esta materia. Para tal fin aportará una certificación expedida por una entidad autorizada por la ley con una duración no inferior a 20 horas. Este requisito permite igualmente generar fortalecimiento en la obligación que tienen las entidades que otorgan crédito de realizar capacitaciones a sus asociados o clientes y promover lo dispuesto en el Decreto 457 del 2014, por medio del cual se crea el Sistema Administrativo Nacional de Educación Económica y Financiera (SANEEF) como red de coordinación de las actividades públicas y privadas para lograr un nivel adecuado</p>
<p>de educación económica y financiera de calidad para la población y la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF)</p> <p>En quinto lugar, se señala que los descuentos de libranza o descuento directo, se mantendrán durante el proceso de insolvencia.</p> <p>De acuerdo con la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de Economía Solidaria, en su capítulo VIII, se señala lo siguiente sobre la devolución de los aportes sociales:</p> <p>"4. DEVOLUCIÓN DE APORTES SOCIALES</p> <p><i>La liberación parcial de aportes por parte de la organización solidaria o la devolución de los mismos a solicitud del asociado se podrá efectuar sólo en los casos que se citan a continuación, siempre y cuando el total de aportes de la organización solidaria no se reduzca por debajo del aporte mínimo no reducible (numeral 10 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988). En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito deberá verificarse además que no se afecte el monto mínimo de aportes exigido para el ejercicio de la actividad financiera o el cumplimiento de la relación de solvencia (párrafo 2° del artículo 42 de la Ley 454 de 1998).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se retire un asociado. • Cuando se sobrepase del 10% como persona natural o del 49% como persona jurídica del total de los aportes de la organización solidaria. • Cuando la organización solidaria amortice o readquiera aportes, respetando el principio de igualdad de condiciones para todos los asociados • Cuando se liquide la organización solidaria. <p>4.1 Devolución por retiro del asociado</p> <p><u>En caso de que al momento de la solicitud de retiro del asociado existan obligaciones a favor de la organización solidaria, deberá efectuarse el cruce correspondiente entre los aportes sociales y/o ahorros permanentes con la cartera y/o cuentas por cobrar.</u></p> <p><i>De existir saldo insoluto a favor de la organización solidaria, se deberá efectuar la gestión de seguimiento, control y cobranza y en general todas aquellas acciones que garanticen el cobro y recuperación del mismo.</i></p> <p><i>En todo caso, la existencia de saldos insolutos a favor de la organización solidaria no debe constituirse en óbice para negar el retiro del asociado, pues una decisión en ese sentido sería contraria al precepto constitucional de la libre asociación.</i></p>	<p><i>Los aportes sociales de un asociado que se retire de la organización solidaria deberán devolverse teniendo en cuenta la participación proporcional en las pérdidas que presente la organización y con sujeción al cumplimiento del capital mínimo no reducible. En las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito deberá además verificarse que no se afecte el cumplimiento del monto mínimo de aportes y la relación de solvencia."</i> (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Conforme a las instrucciones impartidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria en la Circular citada, una vez el asociado se retira, se procede al cruce de obligaciones entre aportes sociales, ahorros, contribuciones y compensaciones en el caso de cooperativas de trabajo asociado. Si hecho el cruce, arroja saldo a favor del asociado, la organización solidaria deberá proceder a su devolución en el plazo señalado en el estatuto para el efecto, el cual, ha sostenido la Corte Constitucional, debe ser razonable y si arroja saldo a favor de la organización solidaria, se celebrará acuerdo de pago con el asociado, de tal manera que este garantice el cumplimiento de la obligación.</p> <p>Ahora bien, siendo los créditos entregados a los asociados recursos que provienen del ahorro de los demás asociados, y respetando el proceso de conciliación, se precisa que el descuento autorizado para el pago de las obligaciones adquiridas por el deudor ante el Fondo de Empleados y demás organizaciones de la economía Solidaria se mantenga hasta que se defina la situación dentro del proceso. De esta forma, se permite que el ingreso para el pago de las obligaciones que corresponde a recursos de los asociados no resulte afectado durante el proceso de conciliación.</p> <p>Adición del artículo 550 de la Ley 1564 de 2012</p> <p>Se adiciona al numeral primero del artículo 550 a fin de establecer que cuando uno de los acreedores sea una persona natural, esta deberá probar dentro de la audiencia de negociación de deudas su solvencia económica y la procedencia del dinero o bienes objeto de la obligación del deudor. El presupuesto adicionado, aplicable solo cuando dentro de los acreedores se encuentren empresas de economía solidaria, buscan proteger a estas empresas de posibles fraudes, teniendo en cuenta su especial protección constitucional así como dar cumplimiento a las normas de SARLAFT que tienen vigente conforme a las recomendaciones emitidas por el Gafi para las entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>En la misma línea del punto anterior, se adiciona el numeral segundo del artículo 550, a fin de establecer la facultad del conciliador para solicitar información sobre la solvencia del acreedor persona natural sobre la procedencia de los recursos, pudiendo solicitar información a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— o Cámara de Comercio frente a la actividad que realizan. De esta forma, se protege a los acreedores frente a posibles fraudes, así como prevención de LAFT.</p>

<p>Adición del artículo 553 de la Ley 1564 de 2012</p> <p>El proyecto de ley adiciona el artículo 553 de la Ley 1564 de 2012, con el propósito de incluir un requisito adicional al trámite de insolvencia, en lo referente a los requisitos del acuerdo de pago, cuando uno o más de los acreedores sea una empresa de economía solidaria.</p> <p>La norma actual contempla que para la aprobación del acuerdo de pago se requiere de la aprobación de dos o más acreedores que representen más del cincuenta por ciento (50%) del monto total del capital de la deuda y la aceptación expresa del deudor. Con la adición propuesta, para que se pueda considerar aprobado el acuerdo de pago, en caso de que uno o más de los acreedores sea una empresa de economía solidaria, el acuerdo necesariamente deberá contar con la aprobación de dicha o dichas empresas. Es decir, se busca evitar que las empresas de economía solidaria puedan ser excluidas de los compromisos a los que se llegue en el acuerdo de pago, dándoles una posición privilegiada en atención al origen de los recursos que constituyen su capital y la especial protección constitucional de la que son objeto.</p> <p>Finalmente, para efectos de garantizar el pago de las obligaciones que tienen los deudores para los acreedores del sector de la economía solidaria, se adiciona parágrafo donde se aclara que en el acuerdo se garantiza que los pagos se realizarán por libranza o descuento directo y de no tener acuerdo o incumplir el aprobado, dentro del proceso de liquidación patrimonial, el descuento a favor del sector solidario se mantendrá en las condiciones inicialmente establecidas.</p> <p>Referencias</p> <p>MARÍN, OSCAR (2018) Nuevas tendencias del proceso de insolvencia económica de persona natural no comerciante. Fundación Liborio Mejía.</p> <p>Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición -SICAAC- (2019) Estadísticas. Tomado de https://www.sicaac.gov.co/Informacion/EstadisticaSolvencia Consultado el 15 de julio de 2019.</p> <p>https://www.pesospendados.gov.co/</p> <p>Normatividad</p> <p>Código Civil Ley 79 de 1988 Decreto Ley 1481 de 1989 Decreto Ley 1480 de 1989 Ley 1564 de 2012 Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de Economía Solidaria-</p>	<p>Sentencias</p> <p>Sentencia C-589 de 1995</p> <p>IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.</p> <p>CONSTITUCIONAL:</p> <p>“...ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes...”</p> <p>“...ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</p> <p>LEGAL:</p> <p>LEY 3 de 1992 “Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>“...ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.</p> <p>Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:</p> <p>(...) Comisión Primera. Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la</p>
<p><i>paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos (...).”.</i></p> <p>V. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones” estableció: “Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.</p> <p>Teniendo en cuenta la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, este acápite tendrá como fin determinar posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este Proyecto de Ley. Lo anterior, no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.</p> <p>Como ponente de este Proyecto de Ley, considero que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés, sin embargo, se sugiere que cada congresista evalúe su situación particular, a fin de determinar si alguna de las siguientes causales puede configurar un conflicto de interés:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ser asociado de una empresa de economía solidaria. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea asociado de una empresa de economía solidaria. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea directivo de una empresa de economía solidaria. Ser parte de un proceso de insolvencia de persona natural no comerciante. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea parte de un proceso de insolvencia de persona natural no comerciante. <p>VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>El presente informe de ponencia para el primer debate no tiene pliego de modificaciones, toda vez que se propone como articulado, el mismo texto que fue presentado por el autor del proyecto.</p>	<p>VII. PROPOSICIÓN.</p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 064 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012 referente a la insolvencia de persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JOSÉ DANIEL LÓPEZ Representante a la Cámara por Bogotá</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado.</p> <p>PROYECTO DE LEY No. 064 DE 2020 CÁMARA</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO IV DE LA LEY 1564 DE 2012 REFERENTE A LA INSOLVENCIA DE PERSONA NATURAL NO COMERCIANTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a la insolvencia de persona natural no comerciante, a fin de establecer un régimen diferenciado con respecto a las empresas de economía solidaria y dictar otras disposiciones.</p> <p>Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicable a las empresas de economía solidaria de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 454 de 1998.</p>

<p>Artículo 3º Adiciónese el artículo 538 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 538. SUPUESTOS DE INSOLVENCIA. Para los fines previstos en este título, se entenderá que la persona natural no comerciante podrá acogerse a los procedimientos de insolvencia cuando se encuentre en cesación de pagos.</p> <p>Estará en cesación de pagos la persona natural que como deudor o garante incumpla el pago de dos (2) o más obligaciones a favor de dos (2) o más acreedores por más de noventa (90) días, o contra el cual cursen dos (2) o más procesos ejecutivos o de jurisdicción coactiva.</p> <p><u>Cuando dentro de los acreedores se encuentre una o más empresas de economía solidaria, el incumplimiento de pago, deberá ser como mínimo de ciento ochenta (180) días.</u></p> <p>En cualquier caso, el valor porcentual de las obligaciones deberá representar no menos del cincuenta (50%) por ciento del pasivo total a su cargo. Para la verificación de esta situación bastará la declaración del deudor la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento.</p> <p>Artículo 4º Modifíquese y adiciónese el artículo 539 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 539. REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. La solicitud de trámite de negociación de deudas podrá ser presentada directamente por el deudor o a través de apoderado judicial y a ella se anexarán los siguientes documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un informe que indique de manera precisa las causas que lo llevaron a la situación de cesación de pagos. 2. La propuesta para la negociación de deudas, que debe ser clara, expresa y objetiva. <u>Cuando dentro de los acreedores se encuentren empresas de economía solidaria, no se podrán incluir acreencias adquiridas durante el mes anterior a la presentación de la solicitud de insolvencia.</u> 3. Una relación completa y actualizada de todos los acreedores, en el orden de prelación de créditos que señalan los artículos 2488 y siguientes del Código Civil. <u>Para los efectos del trámite de insolvencia, las empresas de economía solidaria se ubicarán como créditos de segunda clase, en el puesto número tres, dentro de los créditos del acreedor prendario, excepto las obligaciones que tengan garantía hipotecaria.</u> <p><u>Se deberá indicar</u> nombre, domicilio y dirección de cada uno de ellos, dirección de correo electrónico, cuantía, diferenciando capital e intereses, y naturaleza de los créditos, tasas de</p>	<p>interés, documentos en que consten <u>la cual deben tener obligaciones claras, expresas y exigibles</u>, fecha de otorgamiento del crédito y vencimiento, nombre, domicilio y dirección de la oficina o lugar de habitación de los codeudores, fiadores o avalistas. En caso de no conocer alguna información, el deudor deberá expresarlo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Una relación completa y detallada de sus bienes, incluidos los que posea en el exterior. Deberán indicarse los valores estimados y los datos necesarios para su identificación, así como la información detallada de los gravámenes, afectaciones y medidas cautelares que pesen sobre ellos y deberá identificarse cuáles de ellos tienen afectación a vivienda familiar y cuáles son objeto de patrimonio de familia inembargable. 5. Una relación de los procesos judiciales y de cualquier procedimiento o actuación administrativa de carácter patrimonial que adelante el deudor o que curse contra él, indicando el juzgado o la oficina donde están radicados y su estado actual. 6. Certificación de los ingresos del deudor expedida por su empleador o, en caso de que sea trabajador independiente, una declaración de los mismos, que se entenderá rendida bajo la gravedad de juramento. 7. Monto al que ascienden los recursos disponibles para el pago de las obligaciones descontados los gastos necesarios para la subsistencia del deudor y de las personas a su cargo si los hubiese, de conservación de los bienes y los gastos del procedimiento. 8. Información relativa a si tiene o no sociedad conyugal o patrimonial vigente. En el evento en que la haya tenido, deberá aportar copia de la escritura pública o de la sentencia por medio de la cual esta se haya liquidado, o de la sentencia que haya declarado la separación de bienes, si ello ocurrió dentro de los dos (2) años anteriores a la solicitud. En cualquiera de estos últimos casos, deberá adjuntar la relación de bienes con el valor comercial estimado que fueron objeto de entrega. 9. Una discriminación de las obligaciones alimentarias a su cargo, indicando cuantía y beneficiarios. <p>PARÁGRAFO PRIMERO. La información de la solicitud del trámite de negociación de deudas y las declaraciones hechas por el deudor en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se entenderán rendidas bajo la gravedad del juramento y en la solicitud deberá incluirse expresamente la manifestación de que no se ha incurrido en omisiones, imprecisiones o errores que impidan conocer su verdadera situación económica y su capacidad de pago.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. La relación de acreedores y de bienes deberá hacerse con corte al último día calendario del mes inmediatamente anterior a aquel en que se presente la solicitud.</p>
<p>PARÁGRAFO TERCERO: <u>El deudor deberá acreditar haber adquirido conocimiento en finanzas personales. Para tal fin, aportará una certificación expedida por entidad debidamente reconocida por entidad gubernamental.</u></p> <p>PARAGRAFO CUARTO: <u>Durante el proceso se mantendrá el descuento de libranza o descuento directo autorizado a favor de los Fondos de Empleados, Cooperativas y Asociaciones Mutuales.</u></p> <p>Artículo 5º Adiciónese el artículo 550 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 550. DESARROLLO DE LA AUDIENCIA DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. La audiencia de negociación de deudas se sujetará a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El conciliador pondrá en conocimiento de los acreedores la relación detallada de las acreencias y les preguntará si están de acuerdo con la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones relacionadas por parte del deudor y si tienen dudas o discrepancias con relación a las propias o respecto de otras acreencias. <u>Cuando dentro de los acreedores se encuentren empresas de economía solidaria y otro de los acreedores sea persona natural, el acreedor persona natural deberá probar su solvencia económica y la procedencia del dinero o bienes objeto de la obligación del deudor para que sea reconocida.</u> Si no se presentaren objeciones <u>sobre la relación de acreencias</u>, esta constituirá la relación definitiva de acreencias. 2. De existir discrepancias, el conciliador propiciará fórmulas de arreglo acordes con la finalidad y los principios del régimen de insolvencia, para lo cual podrá suspender la audiencia. <u>El conciliador está facultado para solicitar información a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, a las Cámaras de Comercio y demás entidades que considere pertinente, con el fin de obtener información de la solvencia del acreedor persona natural, así como la procedencia de recursos.</u> 3. Si reanudada la audiencia, las objeciones no fueron conciliadas, el conciliador procederá en la forma descrita en los artículos 551 y 552. 4. Si no hay objeciones o estas fueron conciliadas, habrá lugar a considerar la propuesta del deudor. 5. El conciliador solicitará al deudor que haga una exposición de la propuesta de pago para la atención de las obligaciones, que pondrá a consideración de los acreedores con el fin de que expresen sus opiniones en relación con ella. 6. El conciliador preguntará al deudor y a los acreedores acerca de la propuesta y las contrapropuestas que surjan y podrá formular otras alternativas de arreglo. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. De la audiencia se levantará un acta que será suscrita por el conciliador y el deudor. El original del acta y sus modificaciones deberán reposar en los archivos del centro de conciliación o de la notaría. En cualquier momento, las partes podrán solicitar y obtener copia del acta que allí se extienda. <p>Artículo 6º Adiciónese el artículo 553 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 553. ACUERDO DE PAGO. El acuerdo de pago estará sujeto a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Deberá celebrarse dentro del término previsto en el presente capítulo y dentro de la audiencia. 2. Deberá ser aprobado por dos o más acreedores que representen más del cincuenta por ciento (50%) del monto total del capital de la deuda y deberá contar con la aceptación expresa del deudor. <u>En caso que, dentro de los acreedores se encuentren empresas de economía solidaria, el acuerdo también deberá contar con la aprobación de cada una de estas.</u> <p>Para efectos de la mayoría decisoria se tomarán en cuenta únicamente los valores por capital, sin contemplar intereses, multas o sanciones de orden legal o convencional, con corte al día inmediatamente anterior a la aceptación de la solicitud. Cuando se trate de deudas contraídas en UVR, moneda extranjera o cualquier otra unidad de cuenta, se liquidarán en su equivalencia en pesos con corte a esa misma fecha.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Debe comprender a la totalidad de los acreedores objeto de la negociación. 4. Podrá versar sobre cualquier tipo de obligación patrimonial contraída por el deudor, incluidas aquellas en las que el Estado sea acreedor. 5. Si el acuerdo involucra actos jurídicos que afecten bienes sujetos a registro, se inscribirá copia del acta contentiva del acuerdo, sin que sea necesario el otorgamiento de escritura pública. 6. Podrá disponer la enajenación de los bienes del deudor que estuvieren embargados en los procesos ejecutivos suspendidos, para lo cual el deudor solicitará el levantamiento de la medida cautelar, allegando el acta que lo contenga. 7. Todos los créditos estatales estarán sujetos a las reglas señaladas en el acuerdo para los demás créditos y no se aplicarán respecto de los mismos las disposiciones especiales existentes. Sin embargo tratándose de créditos fiscales, el acuerdo no podrá contener reglas que impliquen condonación o rebajas por impuestos, tasas o contribuciones, salvo en los casos que lo permitan las disposiciones fiscales.

8. Respetará la prelación y privilegios señalados en la ley y dispondrá un mismo trato para todos los acreedores que pertenezcan a una misma clase o grado.

9. En ningún caso el acuerdo de pagos implicará novación de obligaciones, salvo pacto en contrario aceptado de manera expresa por el deudor y por cada acreedor de manera individual o por la totalidad de acreedores.

10. No podrá preverse en el acuerdo celebrado entre el deudor y sus acreedores ni en sus reformas un plazo para la atención del pasivo superior a cinco (5) años contados desde la fecha de celebración del acuerdo, salvo que así lo disponga una mayoría superior al sesenta por ciento (60%) de los créditos o que originalmente la obligación hubiere sido pactada por un término superior.

PARAGRAFO: Los pagos para los Fondos de Empleados, Cooperativas y Asociaciones Mutuales se realizarán por libranza o descuento directo y de no tener acuerdo o incumplir el aprobado dentro del proceso de liquidación patrimonial, el descuento a favor del sector solidario se mantendrá en las condiciones inicialmente establecidas.

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

Cordialmente,

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara por Bogotá

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2020 CÁMARA

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

Bogotá, 24 de agosto de 2020

Presidente
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Comisión Séptima Cámara de Representantes.
Congreso de la República.
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 071 de 2020 Cámara, “Ley de Desconexión Laboral” o “Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008”.

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 20 de julio de 2020 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley 071 de 2020. La iniciativa tiene como autores los siguientes: H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Ángela Sánchez Leal, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, H.R. Nubia López Morales, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Ángel María Gaitán Pulido, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, H.R. Oscar Hernán Sánchez León, H.R. Adriana Gómez Millán, H.R. Emeterio José Montes De Castro.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara se nombraron los ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa.

II. ANTECEDENTES:

Esta iniciativa corresponde al Proyecto de Ley No. 071 de 2020 Cámara radicado el

pasado 26 de mayo de 2020. Debido a la contingencia y dificultades generadas por el COVID-19 en el trámite de los proyectos de ley, este proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, sin haberse podido dar discusión a la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima de la corporación (Ponencia publicada en Gaceta 317 de 2020).

Valga la pena mencionar que esta iniciativa contiene no solo el articulado propuesto en la ponencia mencionada, sino todas las proposiciones que fueron radicadas en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

III. OBJETO DEL PROYECTO.

Este proyecto de ley tiene por objeto crear, regular y promover la desconexión de los servidores públicos, trabajadores y teletrabajadores en las relaciones laborales, con el fin de garantizar que, por ejemplo, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones no transgreda los límites que deben existir entre la jornada laboral y sus espacios de descanso.

IV. JUSTIFICACIÓN.

1.1. Razones de conveniencia

1.1.1. Jornadas Laborales en aumento en tiempos del COVID-19

Para nadie es un secreto que la pandemia ocasionada por el Coronavirus cambió el mundo como hasta la fecha se venía concibiendo, pues se dio una aceleración profunda de la transformación digital, a la cual el ámbito laboral no ha sido ajena. Es así, como la gran mayoría de empresas del sector privado y entidades del sector público tuvieron que adaptarse rápidamente para responder a las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para hacer frente al coronavirus, y en ese sentido el teletrabajo adquirió una gran importancia.

Sin desconocer las bondades que esta modalidad de trabajo aportó a la economía y al empleo de miles de colombianos, permitiendo que muchos sectores puedan seguir operando, que la economía no presente un estancamiento aún mayor y que la tasa desempleo no se incremente más, no se pueden dejar pasar los problemas que esta forma de trabajo ha traído para los trabajadores. Concretamente se han conocido y denunciado casos de sobrecarga laboral y desbordamiento exponencial de las jornadas y horarios laborales.

Docentes de la Universidad de Antioquia¹, mediante un artículo publicado en la página de la institución llamado: “Teletrabajo, prioridad más allá de la pandemia”,

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

concluyeron que:

“Ante la pandemia, muchos empleados se vieron avocados a asumir el teletrabajo como una medida de contingencia. La covuntura llevó a que intempestivamente el teletrabajo irrumpiera en el entorno familiar de millones de personas, convirtiendo en áreas de trabajo sus espacios personales, obligando a sobrellevar simultáneamente labores domésticas y roles laborales y exponiéndolos a horarios de trabajo desbordados.

De acuerdo con la Academia Internacional de Transformación del Trabajo, una de las equivocaciones en estas transiciones es trasladar sin gradualidad dinámicas de la presencialidad a la virtualidad, desconociendo que son entornos diferentes. Las reuniones sincrónicas en exceso y la operación desenfrenada y simultánea de canales de comunicación —chats, correos electrónicos y llamadas telefónicas—, están abrumando el día a día de las personas.

Es necesario, entonces, que se establezcan horarios claramente diferenciables entre las rutinas domésticas y las familiares; se considere la asincronía para reducir las reuniones innecesarias en tiempo real y se seleccionen herramientas tecnológicas pertinentes al tipo de comunicación o tarea que se requiera”² (Subrayado fuera de texto).

Una nota de periodística presentada por Noticias Caracol en emisión de noticiero del medio día del 27 de abril de 2020³, dejó ver un caso concreto sobre la problemática. Trabajadores del sector público y privado alegaron:

“He sentido mayor carga laboral realizando teletrabajo porque, al no tener una planeación adecuada, se cancelan las reuniones sobre el tiempo o duran más de lo que deberían durar y eso hace que uno tenga que trabajar más horas de las que trabajaba antes cuando estaba en la oficina (...)

He recibido llamadas fuera del horario laboral para tratar temas que aparentemente eran urgentes. Adicionalmente, cuando he estado fuera del horario laboral, me han pedido cumplir con tareas para entregar fuera de ese tiempo laboral”

Esta misma situación ha sido denunciada en varios países, como de España⁴,

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

³ Ver: “No se respetan horarios”: denuncian que algunas empresas abusan del teletrabajo durante la pandemia”. Caracol TV. 26 de abril de 2020. En: <https://noticias.caracol.com/economia/no-se-respetan-horarios-denuncian-que-algunas-empresas-abusan-del-teletrabajo-durante-la-pandemia-nid227274>

⁴ Ver: “Primeros abusos laborales: trabajar aunque haya un ERTE, despidos y excesos 'on line'”. Diario de Tarragona. 16 de abril de 2020. En: <https://www.diariodetarragona.com/tarragona/Primeros-abusos-laborales>

Panamá⁵, Paraguay y Argentina. En este último, una empleada denunció:

"La carga del teléfono antes me duraba un día entero, ahora a la siesta ya no tiene batería", detalló Laura, oficial de empresa en un banco, para graficar la situación.

El horario laboral ya no es de lunes a viernes de 8 a 5, yo estoy todo el día con el teléfono y con el correo, los jefes te escriben a toda hora y te obligan a estar conectada⁶.

Aunque para el momento en que se redacta esta exposición de motivos, en Colombia no se han consolidado cifras sobre los efectos de la pandemia en la fatiga laboral de los trabajadores, recientemente en Argentina la Universidad Siglo 21 reveló el último Índice de Bienestar Emocional y Estrés en los Trabajadores Argentinos, el cual contiene datos muy ilustrativos frente a la dimensión del problema.

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

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

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

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

Por si fuera poco, las mujeres son las más afectadas por el síndrome de burnout. Según la profesora Juana Paltan, prevalece un mayor agotamiento emocional en mujeres, en comparación con los hombres, como consecuencia de los múltiples

[trabajar-aunque-haya-un-ERTE-despidos-y-excesos-on-line-20200416-0088.html](https://www.iaestrella.com.pa/cafe-estrella/salud/200421/200422-estres-mas-horas-laborales-efectos-teletrabajo)

⁵ Ver: Estrés y más horas laborales, efectos del teletrabajo. La Estrella. 21 de abril de 2020. En: <https://www.iaestrella.com.pa/cafe-estrella/salud/200421/200422-estres-mas-horas-laborales-efectos-teletrabajo>

⁶ Ver: El teletrabajo ha generado más estrés y también ha obligado a ampliar el horario laboral. Los Andes. 19 de abril de 2020. En: <https://www.losandes.com.ar/articulo/view?slug=el-teletrabajo-ha-generado-mas-estres-y-tambien-ha-obligado-a-ampliar-el-horario-laboral>

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

roles que cubren las mujeres al atender las demandas laborales y del hogar⁸.

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

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

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

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

"Las tecnologías de la información y la comunicación, que también aumentan las posibilidades de trabajar a distancia, permiten conciliar mejor las responsabilidades profesionales y familiares estableciendo un equilibrio más satisfactorio entre la vida laboral y la vida personal, lo cual podría beneficiar principalmente a las mujeres. Ello, también en este caso, genera tanto preocupación como esperanzas; la desaparición de las fronteras espaciales y temporales entre las esferas laboral y privada suscita inquietudes en diferentes ámbitos, y evoca formas de organización del trabajo del periodo preindustrial. Los procesos de cambio que permiten que el individuo pase más tiempo en su casa que en el trabajo, pero que también pase más tiempo trabajando en casa, podrían ser un arma de doble filo para algunos⁹.

A su vez, las profesoras Aguilera y Cristóbal advierten:

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

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

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

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

Asimismo, el uso de las nuevas tecnologías ha hecho aparecer nuevos riesgos y nuevas enfermedades profesionales derivadas precisamente de esta sobreexposición tecnológica en el entorno laboral. Las nuevas tecnologías están provocando que se desdibuje, y en ocasiones casi desaparezca, la línea divisoria entre la vida personal y laboral del trabajador, de manera que "la eliminación de la rígida frontera entre tiempo de trabajo y descanso puede terminar generando una situación en la que el trabajo lo invade todo y el trabajador ya no disponga de un tiempo de descanso genuino y propio¹⁰.

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

"(...) a pesar de este marco que parece ofrecer soluciones adecuadas, la generalización de las TIC no deja de plantear dificultades. Es cierto que su uso remite a la actuación de la parte empresarial, a la ejemplaridad de la jerarquía, y así se plasma en la ley y la jurisprudencia. Sin embargo, cuestiona igualmente los comportamientos de los propios trabajadores, tanto en las relaciones verticales como en las relaciones horizontales. El uso de las TIC tiene una dimensión individual que se refiere a la capacidad de organización de cada trabajador, hacia él mismo, hacia sus compañeros de trabajo, sus clientes o sus proveedores. Por otra parte, tiene una dimensión colectiva, que conduce a contemplar la organización colectiva de la empresa

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

y sus modalidades de trabajo, además del único comportamiento patronal. Como lo subraya Jean- Emmanuel Ray, "la desconexión es ante todo una cuestión de formación, de organización, individual y sobre todo colectiva. Pero también de saber vivir y de reglas de conductas¹¹.

La OIT también afirma:

"En términos más generales, esta evolución [tecnológica] plantea, a toda la sociedad, retos de política más amplios. De hecho, ya está poniendo a prueba la capacidad de los sistemas fiscales y de protección social — que durante mucho tiempo se diseñaron y sustentaron en base a una relación de trabajo normal (y a una familia nuclear) — para adaptarse a las nuevas realidades. Si no se hacen los ajustes se corre el peligro de que varias esferas clave de la política pública que se encuentran justo en la periferia del mercado laboral podrían verse muy afectadas por los acontecimientos del mundo del trabajo¹² (subrayado por fuera del texto).

1.1.3. Panorama actual frente a la disponibilidad y la desconexión

La situación mencionada anteriormente, carece de desarrollo en las relaciones laborales en el país. En la práctica, no existe claridad sobre el alcance de la disponibilidad de los trabajadores, lo cual está generando que se presenten confusiones.

Según algunos liberales¹³, el concepto de "disponibilidad" tiene un alcance en el ámbito laboral. Si "(...) el trabajador se encuentra en su domicilio (o donde quiera) y durante ese tiempo puede atender sus necesidades personales, familiares, formativas, profesionales y demás, que escapen al ámbito laboral, como puede ser dormir, alimentarse, atender clases en los estudios en los que se encuentre cursando, o cualquier otro"¹⁴, en este caso, "simplemente debe estar atento al eventual llamado del empleador, no puede entenderse como parte de la jornada y, por tanto, no debe ser remunerado (en caso de ser llamado, desde luego que el tiempo destinado a cumplir funciones, sí deberá ser remunerado)¹⁵.

La situación anterior debe diferenciarse de aquella en la que:

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

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

¹³ MARTÍNEZ Méndez, Santiago. La simple disponibilidad no hace parte de la jornada laboral. En: Ámbito Jurídico. 12 de febrero de 2018.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

"(...) aun cuando no haya trabajo efectivo y se encuentre bajo disponibilidad del empleador, excepcionalmente podría haber lugar a remunerar ese tiempo como trabajo efectivo, si por disposición del empleador el trabajador debe realizar labores parcialmente, es decir, no puede realizar actividad diferente que estar disponible e, inclusive, sin lugar a retirarse del lugar de trabajo. En dicho escenario razonablemente deberá ser remunerado en aplicación del artículo 140 del CST, salvo que se tratará de un trabajador de dirección, confianza o manejo. Pero la simple disponibilidad como acto de estar atento al llamado o no del empleador, fuera del lugar de trabajo, no debe ser remunerado".

En España, actualmente se entiende que

"La disponibilidad horaria, es el período de tiempo fuera del horario habitual de trabajo, en que el personal, mediante acuerdo o convenio colectivo, ha de estar permanentemente localizable. Tanto el tiempo de repuesta a la llamada como la contabilización en días en función de la necesidad del servicio ha de definirse por escrito".

Como se puede observar, el concepto de disponibilidad puede tener muchos matices, y estos pueden variar ostensiblemente en razón tanto de la naturaleza como del objeto de trabajo. Por ende, se hace necesario establecer un marco normativo que permita que, desde el inicio de una relación laboral, tanto empleadores como trabajadores tengan claridad sobre la disponibilidad horaria de los trabajadores. Esto permitiría la separación efectiva entre los espacios de descanso y los laborales, que se ha visto alterada en los últimos tiempos con el desarrollo de las TIC, y traería múltiples beneficios, tanto a los empleadores como a los trabajadores, como se explicará a continuación.

1.1.3.1. Los beneficios del descanso en la productividad de los trabajadores

Desde diferentes escenarios se han venido estudiando los beneficios del descanso en los trabajadores. Según un artículo de Harvard Business Review, el impacto de la falta de descanso puede ser muy perjudicial para la productividad de los trabajadores. En concreto, se afirma:

"Una considerable evidencia muestra que el exceso de trabajo no es solo neutral, sino que nos perjudica a nosotros y a las empresas para las que trabajamos. Numerosos estudios realizados por Marianna Virtanen del Instituto Finlandés de Salud Ocupacional y sus colegas (así como otros estudios) han encontrado que el exceso de trabajo y el estrés resultante (...) son terribles para el resultado final de una empresa, que se muestran como

ausentismo, rotación y aumento de los costos de los seguros de salud (...)

Incluso si una persona disfruta de su trabajo y trabaja muchas horas voluntariamente, es más probable que cometa errores cuando está cansada, y la mayoría de nosotros nos cansamos más fácilmente de lo que creemos. Solo el 1-3% de la población puede dormir entre cinco y seis horas por noche sin sufrir algún descenso en el rendimiento. Además, por cada 100 personas que piensan que son miembros de esta élite sin sueño, solo cinco lo son en realidad. La investigación sobre los efectos que destruyen el rendimiento del insomnio solo debería hacer que todos vean la locura de los que están a punto de morir.

Si trabajas demasiado, también pierdes de vista el panorama general. La investigación ha sugerido que a medida que nos quemamos, tenemos una mayor tendencia a perdernos en las malezas. En resumen, la historia del exceso de trabajo es, literalmente, una historia de rendimientos decrecientes: entre más trabajos en exceso, progresivamente bajarás de manera más estúpida en las tareas que cada vez tienen menos sentido"¹⁶.

En el mismo sentido, Laura V. Explica:

"(...) ayudar a los miembros del equipo a descubrir cómo establecer límites también tiene un lado positivo para los gerentes. Melanie Nelson, ex gerente de varias firmas de biotecnología que dirige el blog Beyond Managing, lo expresa de esta manera: "Los límites saludables ayudan a disminuir la rotación del equipo y las personas sobrecargadas cometen más errores". Haber sobrepasado a los miembros del equipo "introduce riesgos adicionales en mis proyectos." Y los proyectos a menudo son lo suficientemente arriesgados por sí mismos. Igualmente importante, las estrategias que los gerentes pueden usar para ayudar a las personas a establecer límites en una cultura 24/7 tienen beneficios adicionales, que incluyen una mejor comunicación y un equipo más cohesionado y comprometido"¹⁷.

En Colombia a los empresarios les está saliendo costoso el cansancio de los trabajadores. Según el Instituto Colombiano de Psicología Positiva,

"En Colombia, las pérdidas anuales por absentismo y estrés laboral ascienden a \$63.895.955.200, si bien es cierto los valores por incapacidad en nuestro país, no son asumidos completamente por la empresa porque son

¹⁶ GREEN Carmichael, Sarah. The Research Is Clear: Long Hours Backfire for People and for Companies. En: Harvard Business Review. 19 de agosto de 2015.
¹⁷ VANDERKAM, Laura. Why and how managers should help workers set boundaries. En: Fortune, 8 de abril de 2015.

compartidos con las EPS o ARL, dependiendo su origen, el impacto de productividad si es recibido al 100% por esta, incrementando gastos en aspectos como: entrenamientos de empleados que realizan los reemplazos, salarios adicionales, clientes insatisfechos por falta de atención oportuna, sobrecarga de trabajo para compañeros, que puede desencadenar nuevas incapacidades. Teniendo como referente estudios realizados en Europa, específicamente en España, se puede observar que la proporción en pérdidas económicas indirectas es de \$2 a \$1, frente al valor generado por absentismo laboral, es decir que estaríamos hablando de pérdidas aproximadas en productividad anual de \$127.791.910.400 (...)"¹⁸.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que las pérdidas directas e indirectas por absentismo le están costando al país cerca de 200 mil millones de pesos anuales.

La OIT también ha advertido sobre los costos del burnout. En 2016, Valentina Forastieri, especialista de salud en el trabajo de la OIT, afirmó:

"(...) en Europa se estima que el costo de la depresión relacionada con el trabajo es de 617.000 millones de euros anuales, que incluyen el costo del absentismo y el presentismo para los empleadores (272.000 millones de euros), la pérdida de productividad (242.000 millones de euros), los costos para la sanidad pública (63.000 millones de euros) y los costos de indemnizaciones por discapacidad de la seguridad social (39.000 millones de euros)".

En consecuencia, el cansancio de los trabajadores es una causa que reduce ostensiblemente la productividad, y que puede llegar a generar importantes pérdidas para las empresas.

1.1.3.2. Los problemas de salud generados por la falta de desconexión en el ámbito laboral

Desde la década de los ochenta, algunos expertos comenzaron a estudiar un riesgo que acreaba el uso excesivo e inadecuado de la tecnología en el ámbito laboral: el tecnoestrés. En primer lugar, en 1984 el psiquiatra estadounidense Craig Brod publicó un libro en el que advirtió sobre los riesgos de la exposición indiscriminada a la tecnología de forma inadecuada¹⁹. En su obra, Brod acuñó el término "tecnoestrés", el cual definió como "(...) una enfermedad de adaptación causada por

la falta de habilidad para tratar con las nuevas tecnologías del ordenador de manera saludable"²⁰. Según el autor, la sintomatología del tecnoestrés incluye fatiga, insomnio, cefaleas, depresión, ansiedad e irritabilidad.

Años más tarde, en 1997, los psicólogos estadounidenses Larry D. Rosen y Michelle M. Weil publicaron el libro "Technostress: Coping with technology. Work, home, play"²¹. En este, hablan del tecnoestrés como "(...) cualquier impacto negativo en las actitudes, los pensamientos, los comportamientos o la fisiología causado directa o indirectamente por la tecnología"²².

En el mundo diferentes expertos han estudiado el impacto de las TIC en el entorno laboral. El estudio más trascendental al respecto lo efectuó, a solicitud del ministerio de trabajo de Francia, Bruno Mettling (que se conoce comúnmente como "Informe Mettling"), cuyo título es "Transformación digital y vida en el trabajo"²³. Como lo advierte Cialti, este estudio

"(...) subraya que las TIC afectan al conjunto de las profesiones, manuales o intelectuales, conducen a nuevas competencias, a la creación de nuevos puestos de trabajo o, por el contrario, a la desaparición de otros, a las transformaciones de las relaciones y de la organización del trabajo, aumentando cada vez más la autonomía de los trabajadores con el riesgo de aislamiento que conlleva y transformando las modalidades del ejercicio del poder de dirección y de control que se realiza cada vez más a distancia y en redes"²⁴.

Entre otras cosas, el informe:

"(...) a la vez que reconoce los riesgos de intensificación del trabajo y de degradación de la salud de los trabajadores, el informe propone convertir las TIC en una herramienta de mejora de la calidad de vida en el trabajo. Por eso, insiste en la necesaria regulación de su uso y en la importancia de

²⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E. y Nogareda, C. El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. Nota Técnica de Prevención (NTP), 730, 21ª Serie. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo. España: 2007.

²¹ WEIL, Michelle y Larry Rosen. Technostress: coping with Technology @ work, @ home and @play. John Wiley & Sons Inc: 1997

²² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E. y Nogareda, C. El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. Nota Técnica de Prevención (NTP), 730, 21ª Serie. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo. España: 2007.

²³ Transformation numérique et vie au travail, rapport remis au Ministre du travail Myrtille El Khomri, septembre 2015, 69 p. Disponible en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapportspublics/154000646.pdf>. Citado por: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017, Págs. 163-181

²⁴ Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181

¹⁸ Instituto Europeo de Psicología Positiva – Delegación Colombia. Bogotá, 19 de mayo de 2016. Consultado en <https://cursospsicologiapositiva.com/estres-laboral-colombia/> [5/feb/2019]

¹⁹ BROD, Craig. Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution. Addison-Wesley Publishing Company, 1984

encontrar técnicas de medición de la carga de trabajo, admitiendo que ya no se puede asimilar al horario de trabajo o a la presencia en el lugar de trabajo. Propone fomentar los intercambios entre empleadores y trabajadores y los mecanismos de evaluación periódica de la carga de trabajo que ha de medirse a nivel empresarial y no individual, sin perjuicio de tomar en consideración las situaciones y percepciones individuales".

Juan Raso, experto uruguayo en relaciones laborales y negociación colectiva, sostiene:

"Más allá de los trastornos que ello trae a la vida familiar y social, es evidente que el individuo ingresa en un ritmo de trabajo que inevitablemente produce patologías por todos conocidas. Las enfermedades y accidentes físicos de la fábrica fordista (modelo productivo de Henry Ford) ceden el paso, en la sociedad postindustrial, a nuevas enfermedades, expresión del deterioro psicológico que provoca esa conexión continua del trabajador con su empleador (estrés, angustia, depresiones, problemas cardiovasculares, síndrome de burnout o síntomas de exposición prolongada al estrés). En la civilización de la información lo inmaterial sustituye a lo material y, de este modo, también aumentan las 'enfermedades inmateriales', que tienen muchas veces consecuencias más nefastas que las tradicionales, que eran más fáciles de diagnosticar y curar"²⁵.

1.1.4. Las cifras del estrés laboral en Colombia

Las cifras del estrés laboral en Colombia son alarmantes. En efecto, según la primera Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo, que se realizó en 2007, arrojó entre sus resultados una alta incidencia en los factores de riesgo psicosocial. El 26% de los encuestados refirió que en su trabajo "no existen pausas de trabajo autorizadas"; el 25 % que se "impide parar cuando se quiere"; el 25% afirmó que tenía "mucho trabajo con poco tiempo para realizarlo", y el 6% advirtió la existencia de "acoso por parte de superiores"²⁶.

Estas cifras se tomaron más preocupantes en la segunda Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo, efectuada en 2013. Según esta, hubo un incremento del 43% en los eventos de ansiedad y depresión. además, se advirtió:

"De las afecciones mentales, la depresión fue la patología que contó con una

²⁵ Javier Rojas. Alcances laborales del derecho a la desconexión. En: Revista Actualidad Laboral N°200, MAR-ABR/2017. Págs. 8-13.
²⁶ Ministerio de Trabajo de Colombia. Primera Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2007. Págs. 93 y 94.

mayor proporción de reconocimiento por las ARL (promedio de 56% entre el 2009 y 2012). Siguen los casos de ansiedad que representaron el 9% en el 2009, con un aumento promedio del 21,5% entre 2011 y 2012"²⁷.

A pesar de estos resultados, en nuestro país no se han realizado aproximaciones acertadas para hacer frente a las nuevas dinámicas laborales que ha traído la tecnología. Las psicólogas Javerianas Andrade y Gómez, realizaron en 2008 un estudio en el que analizaron las investigaciones que se habían realizado hasta entonces sobre salud laboral y encontraron que:

"(...) podría pensarse que las investigaciones en torno a la salud laboral en el país van a un paso más lento que en otras naciones; esto puede afirmarse al encontrar –por ejemplo- que sólo hasta después del año 2000 se realizaron investigaciones acerca del tema Síndrome de Burnout, el cual está siendo investigado desde los años 70 en Estados Unidos (...) puede pensarse que aún no se reconoce a profundidad la trascendencia que tiene la temática, pese a que las organizaciones y las personas experimentan en el día a día el costo de no trabajar sobre salud laboral y realizar intervenciones meramente desde el pragmatismo sin reflexiones al respecto"²⁸.

Por lo demás, según el Conpes 3992 Sobre Salud Mental, de abril de 2020, entre el 20 % y el 30% de los trabajadores notificaron exposición a riesgos asociados de manera directa con estrés laboral debido a la poca claridad en la definición de responsabilidades, inexistencia de pausas de trabajo autorizadas, impedimento para detenerse cuando se quiere, mucho trabajo con poco tiempo para realizarlo, y constantes cambios en lo que se espera del trabajador.

El Conpes 3992 de 2020 de salud mental también señala que en Colombia las largas jornadas laborales, generan desequilibrios de tiempo en: familia y pares, actividades de esparcimiento, y actividades físicas. Además, de las personas asalariadas el 27,5 % trabaja más de 48 horas a la semana.

Lo anterior evidencia la necesidad de adoptar una normatividad que proponga una solución estructural y se adecúe al entorno tecnológico a futuro pues, de no hacerlo, los trabajadores serán quienes sufran las consecuencias de salud.

1.1.5. Las políticas de desconexión digital en el ámbito laboral adoptadas por las mismas empresas

²⁷ Ministerio de Trabajo de Colombia. Segunda Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2013.
²⁸ ANDRADE Jaramillo, Verónica e Ingrid Carolina Gómez. Salud Laboral. Pontificia Universidad Javeriana - Cali (Colombia). En: Pensamiento Psicológico, Vol. 4 # 10, 2008. Págs. 9-25.

A su vez, grandes empresas han ido viendo necesario crear políticas en su interior enfocadas a promover la desconexión de los trabajadores de los elementos que los mantienen conectados al trabajo en los espacios de trabajo, bien sea a través de acuerdos con los trabajadores, o por la vía de políticas unilaterales. Ejemplos de ello son los siguientes:

- En 2014, Thalès firmó el acuerdo con sus trabajadores en el que pactó que estos gozaban de un derecho a desconectarse cuando estuviera cerrado el establecimiento. La empresa dejó a cargo del "manager" velar por el cumplimiento del acuerdo, con el compromiso de no enviar correos durante el descanso. A su vez, estableció la formación de los trabajadores sobre el uso adecuado de las TIC.
- El 27 de septiembre de 2016, Orange pactó también un acuerdo de desconexión. La compañía partió de que "el respeto de la vida privada y el derecho a la desconexión son considerados fundamentales para proteger a los trabajadores de potenciales prácticas intrusivas de sus superiores y/o de sus compañeros y/o de ellos mismos"²⁹. La efectividad del cumplimiento del derecho, en el caso de Orange, está a cargo de la dirección. Además, en este caso se especifica que no existe la obligación de contestar a correos electrónicos.
- El 31 de mayo de 2012 Areva firmó un pacto con los trabajadores. Según este, "cada trabajador, independientemente de su nivel jerárquico, velará por desconectarse de la red y no enviar correos fuera de los horarios habituales de trabajo. Así, el trabajador dispone de un derecho a la desconexión"³⁰. El acuerdo contempla como excepciones las circunstancias específicas de urgencia e importancia de los temas tratados. Esta empresa contempla que los superiores jerárquicos deben asegurarse de no mandar correos por fuera del horario laboral. Además, contempla un seguimiento a los correos electrónicos.
- El 15 de marzo de 2016, Michelin firmó un acuerdo que en el punto número 4º hace referencia específicamente al equilibrio entre la vida profesional y la vida personal³¹. En este caso, la compañía busca "detectar situaciones de

²⁹ Accord Orange de 27 de septembre de 2016 sur l'accompagnement de la transformation numérique (Point 3.2: Assurer le respect de l'équilibre vie privée/vie professionnelle en garantissant un droit à la déconnexion). Traducción tomada de: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181.
³⁰ Accord sur le développement de la qualité de vie au travail au sein du groupe Aréva en France, firmado el 31 de mayo de 2012. Traducción tomada de: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
³¹ Acuerdo de 15 de marzo de 2016 sobre el control de la carga de trabajo de los directivos autónomos en

riesgos, operando un control remoto de las conexiones fuera del tiempo de trabajo"³².

- El 26 de agosto de 2016, Natixis creó, por su parte, una política unilateral sobre uso razonable y adecuado de las TIC³³. Para el efecto, creó un anexo al acuerdo colectivo ya existente, en el que "(...) invita a los trabajadores a desconectarse especialmente el fin de semana y durante las vacaciones, y se compromete a llevar a cabo acciones de formación y de promoción"³⁴.
- En el mismo sentido, La Société Générale creó una política en la que se comprometió a "(...) elaborar y difundir una guía de buen uso de los correos electrónicos, así como de organizar acciones de sensibilización al respecto"³⁵.

Al respecto, cabe poner de presente las políticas laborales de desconexión no son, por ningún motivo, una negación del uso y las necesidades tecnológicas. Por el contrario, están orientadas a hacer uso de ellas de la mejor manera. Cuando se firmó el acuerdo con Orange, Stéphane Richard, Presidente y CEO, afirmó:

"Lo digital es una gran oportunidad para transformar nuestra relación con nuestros clientes. También es una oportunidad para simplificar nuestros métodos de trabajo y fortalecer la cooperación entre los empleados dentro del Grupo. Es nuestra responsabilidad como empleador y un jugador importante en la tecnología digital en Francia apoyar a los empleados en esta transformación, al tiempo que les garantizamos las garantías relacionadas con el uso adecuado de la tecnología digital, como el derecho a la desconexión o el uso correcto de sus datos personales"³⁶.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para 2017 informó que en Colombia se estima que uno de cada cinco empleados padece estrés y fatiga, siendo estos los factores más perjudiciales para la salud de los trabajadores y detonantes para los altos índices de rotación de personal en las organizaciones. El mismo informe, reveló que la tercera parte de la fuerza laboral revisa correos después de salir de sus trabajos y 10% los revisa en vacaciones.

"forfait-jours".
³² Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
³³ Accord sur la Qualité de vie au travail (26 de agosto de 2016).
³⁴ Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
³⁵ ibid.
³⁶ Orange. Premier accord sur l'accompagnement de la transformation numérique chez Orange. 2016, París. En: <https://www.orange.com/fr/Press-Room/communiqués/communiqués-2016/Premier-accord-sur-l-accompagnement-de-la-transformation-numérique-chez-Orange>

1.1.6. La regulación de la desconexión digital en el mundo

Lo anteriormente estudiado llevó a que en varios países se haya empezado a legislar pensando en brindar soluciones al desafío de que el uso de la tecnología en el entorno laboral se realice en un entorno responsable y a favor del trabajador. En esta exposición de motivos, se considera importante mencionar cuatro ejemplos de especial relevancia: Francia, España, Chile y el estado de Nueva York, en los Estados Unidos.

En primer lugar, como consecuencia de los hallazgos del ya mencionado Informe Mettling, Francia fue el pionero en regular la desconexión laboral. Lo hizo con la expedición de la Ley 2016-1088, de 8 de agosto, conocida como *Loi Travail* o *Loi El Khomri*. En concreto, esta ley estableció la obligación de empresas de más de 50 trabajadores de llegar a un acuerdo con sus trabajadores. En caso de no llegar a acuerdos válidos, la empresa unilateralmente debe redactar un documento con las reglas que considere oportunas.

En segundo lugar, muy recientemente en España se aprobó la Ley orgánica de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, de 5 de diciembre de 2018. La Ley reconoce en el artículo 88, el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. En concreto, la ley ordena que se potencialice la conciliación entre la vida laboral y personal, atendiendo a la naturaleza y objeto de la relación laboral y el empleador y los trabajadores deberán pactar las condiciones para ello³⁷.

En tercer lugar, en Chile se tramita un proyecto de Ley que tiene por objeto regular la desconexión. El proyecto, que pretende modificar un artículo del Código de Trabajo y otro del Estatuto Administrativo, se orienta a que tanto trabajadores del sector privado como funcionarios públicos, puedan desconectarse fuera del horario laboral.

³⁷ El artículo completo establece: "Artículo 88. Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. 1. Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar. 2. Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar y se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores. 3. El empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborará una política interna dirigida a trabajadores, incluidos los que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas".

Por último, en Nueva York cursa un proyecto normativo, que busca que se declare ilegal que cualquier empleador busque a un trabajador fuera del horario laboral, salvo en caso de emergencia. El proyecto también pretende que los empleadores elaboren una política escrita frente al uso de los trabajadores de los dispositivos electrónicos para enviar o recibir cualquier comunicación digital relacionada con el trabajo, por fuera del horario laboral³⁸.

Tal y como se puede observar, la regulación de desconexión laboral es una necesidad en los diferentes ordenamientos jurídicos.

1.1.7. Breve explicación sobre la eliminación del numeral 1 del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008

El artículo 6° de este proyecto de ley busca eliminar el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008, que es la ley que regula el teletrabajo en Colombia. Dicho artículo dispone:

"Artículo 6°. Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores.

1. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante la anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

(...)

PARÁGRAFO. Cuando el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y el teletrabajador a petición del empleador se mantiene en la jornada laboral más de lo previsto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, o le asigna más trabajo del normal, el pago de horas extras, dominicales y festivos se le dará el mismo tratamiento de cualquier otro empleado".

Como se puede observar, existe una contradicción entre el numeral 1° y el párrafo de este artículo, que debe ser resuelta pues, tal y como está, se presta para una interpretación que puede atentar contra los derechos laborales de sus trabajadores. La aplicación exégeta del numeral 1° llevaría a pensar que los teletrabajadores

³⁸ Véase: New York Council. Private employees disconnecting from electronic communications during non-work hours. <https://legistar.council.nyc.gov/LegislationDetail.aspx?ID=3458217&GUID=8930D471-5788-4AF4-B960-54620B2535F7&Options=ID%7CText%7C&Search=disconnect>

deben tener una disponibilidad absoluta frente a sus empleadores. Así las cosas, teniendo en cuenta que un elemento esencial del teletrabajo es que su herramienta esencial es el uso de las TICs, existe el riesgo de que los trabajadores arriesguen su salud, a raíz de la falta de desconexión tecnológica. Por este motivo, en el proyecto se pretende eliminar el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008.

Esto, con mayor razón, si se tiene en cuenta que el párrafo del mencionado artículo es contundente en señalar que la jornada laboral que debe aplicar para los teletrabajadores, es la regulada en el Código Sustantivo de Trabajo. En tal sentido, existe una contradicción dentro de la misma norma, que debe ser resuelta.

La Corte Constitucional, en Sentencia C- 351 de 2013 (MP. Jorge Pretelt) estudió la exequibilidad del numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008. Aunque en dicha oportunidad no declaró la inexecutable de la norma, por ineptitud sustantiva de la demanda, fue contundente al advertir que la lectura del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008 no puede desconocer que el párrafo de este artículo señala que al teletrabajador le son aplicables las reglas de jornada laboral estipuladas en el artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo.

Por otro lado es necesario recordar que el ocho de noviembre de 2019 en el Documentos CONPES No. 3975 de Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, se propone en el plan de acción, como una de sus líneas de acción, una reforma a la Ley 1221 de 2008 de teletrabajo, que fortalezca esta modalidad, con el propósito de garantizar que la normatividad laboral permita la vinculación de trabajadores a entornos laborales digitales protegiendo los derechos de las personas y que defina las condiciones para vinculación de trabajadores en teletrabajo y trabajo virtual, favoreciendo las oportunidades de generación de ingresos en estos entornos.

El Ministerio de Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberían proponer un texto normativo al respecto. El mismo CONPES fijó como fecha para iniciar con esta acción enero de 2020 y finalizar en diciembre de 2020.

1.2. Razones jurídicas

El principal fundamento jurídico de este proyecto de ley es el artículo 53 de la Constitución Política, que es la base normativa del derecho al descanso en Colombia. Esta norma establece:

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

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

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores" (subrayado por fuera del texto).

Cabe recordar que, desde el Tratado de Versalles, se contempló como parte esencial de los derechos del trabajador, la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de la duración de la máxima jornada y de la semana laborada. Específicamente, la Parte XIII del Tratado, que se refiere al trabajo, comienza con la siguiente afirmación:

"Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la miseria, la justicia y las privaciones, lo que engendra tal descontento que la paz y la armonía universal se ponen en peligro y considerando que es urgente mejorar esas condiciones: por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo (...) la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales (...)"

Como se puede observar, el descanso marca la pauta de la protección del derecho al trabajo, el cual está en riesgo si no se realizan los ajustes normativos frente al uso de la tecnología.

En cuanto al descanso, la Corte Constitucional ha afirmado que:

"Toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los periodos de descanso a ellas correspondientes. No obstante, por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los periodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional,

previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella.

La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable³⁹ (subrayado por fuera del texto).

Pero fue la Corte Suprema de Justicia la que, en la sentencia SL5584-2017. M.P. Jorge Luis Quiroz Alemán, estudió ampliamente el derecho de los trabajadores a desconectarse del trabajo por fuera de la jornada laboral, al establecer que no era su obligación estar disponibles. La conclusión a la que llegó la Corte fue contundente:

"(...) a juicio de la Corte, el simple sometimiento del asalariado de estas a disponibilidad y atento al momento en que el empleador requiera de algún servicio, le da derecho a devengar una jornada suplementaria, así no sea llamado efectivamente a desarrollar alguna tarea, ello se afirma por cuanto no podía desarrollar actividad alguna de tipo personal o familiar, pues debía estar presto al llamado de su empleador y de atender algún inconveniente relacionado con los servicios prestados por la demandada" (subrayado por fuera del texto).

En consecuencia, el proyecto de ley que se presenta es consecuente, no solamente con la Constitución (Artículo 53 sobre los principios mínimos fundamentales en el trabajo como, lo es la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y el descanso necesario), sino con la jurisprudencia tanto de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, como de la Corte Constitucional. Así mismo se busca, dar por la vía legal un impulso al uso adecuado de las TIC en el entorno laboral, garantizando que exista una línea que separe el tiempo que el trabajador permanece en el trabajo incluido el teletrabajo, de sus espacios de descanso, vacaciones y tiempo personal y familiar.

Finalmente, decir que, en el marco del Debate de Control Político adelantado en la

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara

Comisión Sexta de la Cámara, el día 18 de mayo del año en curso, el ministro del trabajo manifestó:

"(...) Para el gobierno nacional es muy importante este debate y sobre todo más que llamar la atención al gobierno nacional, es mirar lo que está pasando en el país. Yo creo que esta comisión está dando uno de los puntos más altos para revisar nuestras políticas públicas, revisar lo que está ocurriendo y lo más importante buscar soluciones (...). Yo invito a esta comisión (...) a que hay que hacer una reflexión sobre la 1221, con lo que está ocurriendo en el país y lo que va a ocurrir hacia el futuro. Esto significa, una revisión total de parte del Congreso de la República y plantear una solución al país frente a estas situaciones que estamos viviendo hoy (...)".

Al respecto, si bien es cierto que con la reciente expedición de la circular 0041 del 2 de junio de 2020 y del Decreto 770 del 3 de junio del mismo año, se reconoce parte de la problemática que hoy enfrentan miles de colombianos con respecto al quebrantamiento de los límites entre los horarios laborales y los horarios de descanso y familiares, lo cierto es, que esas medidas se quedan cortas en el establecimiento de garantías reales y permanentes en el tiempo que eviten las graves consecuencias en términos de salud mental y física a las que nuestros trabajadores están expuestos. Dichas normas, además de resultar casi una mera recomendación para los empleadores; también tienen menor rango normativo respecto a la Ley. Así mismo, su fuerza vinculante está limitada temporalmente al estado de emergencia, social y ecológico, por lo que resulta más que oportuno, necesario y pertinente que el objetivo de esta iniciativa tenga las características y categoría de una Ley de la República.

V. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar"*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

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.**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes

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

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

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

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Accord Orange de 27 de septiembre de 2016 sur l'accompagnement de la transformation numérique (Point 3.2- Assurer le respect de l'équilibre vie privée/vie professionnelle en garantissant un droit à la déconnexion). Traducción tomada de: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181.
- Accord sur la Qualité de vie au travail (26 de agosto de 2016).
- Accord sur le développement de la qualité de vie au travail au sein du groupe Aréva en France, firmado el 31 de mayo de 2012. Traducción tomada de: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
- Acuerdo de 15 de marzo de 2016 sobre el control de la carga de trabajo de los directivos autónomos en "forfait-jours".
- AGUILERA IZQUIERDO, y Rosario Cristóbal Roncero. Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica. Oficina de la OIT para España. 23 de marzo de 2017.
- ANDRADE Jaramillo, Verónica e Ingrid Carolina Gómez. Salud Laboral.
- BROD, Craig. Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution. Addison-Wesley Publishing Company. 1984

- CARACOL TV. "No se respetan horarios": denuncian que algunas empresas abusan del teletrabajo durante la pandemia". 26 de abril de 2020. En: <https://noticias.caracoltv.com/economia/no-se-respetan-horarios-denuncian-que-algunas-empresas-abusan-del-teletrabajo-durante-la-pandemia-nid227274>
- Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara
- Diario de Tarragona. "Primeros abusos laborales: trabajar aunque haya un ERTE, despidos y excesos 'on line'". 16 de abril de 2020. En: <https://www.diaridetarragona.com/tarragona/Primeros-abusos-laborales-trabajar-aunque-haya-un-ERTE-despidos-y-excesos-on-line-20200416-0088.html>
- GREEN Carmichael, Sarah. The Research Is Clear: Long Hours Backfire for People and for Companies. En: Harvard Business Review. 19 de agosto de 2015.
- Instituto Europeo de Psicología Positiva – Delegación Colombia. Bogotá, 19 de mayo de 2016. Consultado en <https://cursopsicologiapositiva.com/estres-laboral-colombia/> [5/feb/2019]
- La Estrella. Estrés y más horas laborales, efectos del teletrabajo. 21 de abril de 2020. En: <https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/salud/200421/200422-estres-mas-horas-laborales-efectos-teletrabajo>
- MARTÍNEZ Méndez, Santiago. La simple disponibilidad no hace parte de la jornada laboral. En: Ámbito Jurídico. 12 de febrero de 2018.
- Ministerio de Trabajo de Colombia. Primera Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2007. Págs. 93 y 94.
- Ministerio de Trabajo de Colombia. Segunda Encuesta Nacional sobre Condiciones de Salud y Trabajo. 2013.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E. y Nogareda, C. El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. Nota Técnica de Prevención (NTP), 730, 21ª Serie. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo. España: 2007.
- OIT. Informe el Informe "La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo". 104ª Reunión. Ginebra: 2015.
- Orange. Premier accord sur l'accompagnement de la transformation numérique chez Orange. 2016, París. En: <https://www.orange.com/fr/Press-Room/communiqués/communiqués-2016/Premier-accord-sur-l-accompagnement-de-la-transformation-numérique-chez-Orange>
- Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
- Pontificia Universidad Javeriana - Cali (Colombia). En: Pensamiento Psicológico, Vol. 4 # 10, 2008. Págs. 9-25.

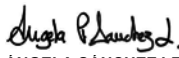
- SEGURA Herlayne y David Hernández. Teletrabajo, prioridad más allá de la pandemia. Universidad de Antioquia. Universidad de Antioquia, 7 de abril de 2020.
 - Transformation numérique et vie au travail, rapport remis au Ministre du travail Myriam El Khomri, septembre 2015, 69 p. Disponible en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapportspublics/154000646.pdf>. Citado por: Pierre-Henri Cialti. El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? En: Temas Laborales núm 137/2017. Págs. 163-181
 - VANDERKAM, Laura. Why and how managers should help workers set boundaries. En: Fortune, 8 de abril de 2015.
- WEIL, Michelle y Larry Rosen. Technostress: coping with Technology @ work, @ home and @play. John Wiley & Sons Inc: 1997.

Cordialmente,



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
Representante a la Cámara
Coordinador



ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Ponente

VII. PROPOSICIÓN


Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 071 de 2020 Cámara, "Ley de Desconexión Laboral" o "Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008", con las modificaciones propuestas.

De los Honorables Representantes,



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
Representante a la Cámara
Coordinador



ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 071 DE 2020 CÁMARA.

"Ley de Desconexión Laboral" o "Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. Esta ley tiene por objeto crear, regular y promover la desconexión laboral de los trabajadores en las relaciones laborales cualquiera sea su modalidad, así como en las relaciones legales y/o reglamentarias, con el fin de garantizar que el empleador no transgreda los límites que deben existir entre la jornada laboral y los tiempos de descanso, licencias, permisos y/o vacaciones, ni aquellos de la intimidad personal y familiar del trabajador o servidor público.

Artículo 2º. Principios orientadores. El derecho a la desconexión laboral estará orientado por principios constitucionales en los términos correspondientes al derecho al trabajo, los convenios internacionales ratificados con organización Internacional del Trabajo OIT y toda la normativa relacionada para las finalidades de esta ley.

Artículo 3º. Definición: Desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. Es el derecho del que gozan todos los trabajadores y servidores públicos, de disfrutar efectiva y plenamente del tiempo de descanso, licencias, permisos, vacaciones y de su vida personal y familiar.

Artículo 4º. Garantía del derecho a la desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. Los trabajadores y servidores públicos gozarán del derecho a la desconexión laboral una vez finalizados los tiempos de la jornada ordinaria. El ejercicio del mismo responderá a la naturaleza del cargo y al objeto de la relación laboral, legal y/o reglamentaria.

Así mismo, el empleador deberá garantizar que el trabajador o servidor público pueda disfrutar efectivamente de este derecho, respetando los tiempos y espacios contemplados en el artículo 3º de esta ley.

Parágrafo 1º. Cuando el trabajador o servidor público decida voluntariamente

renunciar a este derecho, para cumplir una orden de su empleador, este tendrá que reconocer el trabajo suplementario que se realice fuera de la jornada ordinaria de trabajo, de la máxima legal o convenida, de conformidad con las normas establecidas en la materia, según sea el caso.

Parágrafo 2°. Será ineficaz cualquier cláusula o acuerdo que vaya en contra del objeto de esta ley o desmejore las garantías que aquí se establecen.

Parágrafo 3°. La inobservancia del derecho a la desconexión laboral constituye una conducta de acoso laboral, en los términos del literal J del artículo 7 de la Ley 1010 de 2006.

Artículo 5°. Política de desconexión laboral. Toda empresa privada o entidad pública tendrá la obligación de contar con una política de desconexión laboral en consenso con los trabajadores, la cual definirá por lo menos:

- a. La forma cómo se garantizará y ejercerá tal derecho;
- b. Las garantías para su cumplimiento;
- c. Un protocolo de desconexión digital, que contenga los parámetros que deben seguirse frente al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dentro de la relación laboral, legal y/o reglamentaria y propenda por su buen uso, a fin de separar el tiempo que el trabajador o servidor público permanece en el trabajo, incluido el teletrabajo, de espacios tales como el descanso, las vacaciones y el tiempo personal y familiar.
- d. El procedimiento interno disciplinario a seguir en caso de violación de este derecho, acorde con la Ley 1010 de 2006.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo le hará seguimiento a las políticas adoptadas por las empresas privadas o entidades públicas a las que hace referencia este artículo y presentará anualmente al Congreso de la República un balance de las mismas.

Parágrafo 2°. Para las demás relaciones que no sean de carácter laboral, legal y/o reglamentaria, la empresa o entidad pública deberá también generar espacios para promover acciones tendientes a la desconexión y adoptar políticas para garantizar un tiempo razonable de descanso.

Artículo 6°. Excepciones. No estarán sujetos a lo dispuesto en esta ley:

- a. Los trabajadores y servidores públicos que desempeñen funciones o cargos de dirección, confianza y manejo;
- b. Aquellos que por la naturaleza de la actividad o función que desempeñan deban tener una disponibilidad permanente;

- c. Situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, en los que se requiera cumplir deberes extra de colaboración con la empresa o institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles o de urgencia en la operación de la empresa o la institución, siempre que se justifique la inexistencia de otra alternativa viable.

Parágrafo. En todo caso, el empleador reconocerá el trabajo suplementario que se realice fuera de la jornada ordinaria de trabajo, de la máxima legal o convenida, de conformidad con las normas establecidas en la materia, según sea el caso.

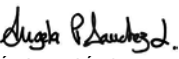
Artículo 7°. Elimínese el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Cordialmente,


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 Representante a la Cámara
 Coordinador


ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL
 Representante a la Cámara
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2020 CÁMARA

“Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal” o por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 26 de agosto de 2020

Presidente
OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Comisión Sexta Cámara de Representantes.
 Congreso de la República.
 Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 109 de 2020 Cámara, “Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal” o “Por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 20 de julio de 2020 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley 109 de 2020. La iniciativa tiene como autores a los siguientes: H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara , H.R. Carlos Julio Bonilla.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional de la Cámara se nombraron los ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto dotar de herramientas legales al gobierno nacional para que se garantice la prestación del servicio de internet de manera eficiente, continua y permanente, con el fin de ampliar la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de los más vulnerables.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

- a. Antecedentes.

2.1.1. Decretos Legislativos 464 y 555 de 2020

En atención a los múltiples efectos negativos que estaba ocasionando el Covid-19 en todo el territorio nacional, el pasado 17 de marzo del año en curso el presidente la república expidió el Decreto 417 de 2020, en virtud del cual se declaró el estado de emergencia económica social y ecológica, con fundamento el artículo 215 constitucional, con el propósito de adoptar, a través de Decretos Legislativos, las medidas y acciones necesarias para conjurar la crisis e impedir y mitigar la extensión de los efectos de la pandemia.

En ese contexto y conforme a las facultades asumidas por el jefe de estado, fueron expedidos los Decretos Legislativos 464 del 23 de marzo del 2020 y 555 del 15 de abril del mismo año. Ambos en su artículo primero establecen:

“ARTÍCULO 1. Declaratoria de servicios públicos esenciales. Los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio”.

La diferencia entre dichos decretos radica en su vigencia y temporalidad, pues el primero establece que regirá por el término que se mantenga el estado de emergencia, mientras que el segundo contempla que permanecerá vigente mientras se mantenga la emergencia sanitaria, esta última decretada por el Ministerio de Salud en ejercicio de las facultades ordinarias (Resolución 844 de 2020¹).

Es así como en la parte considerativa de ambos Decretos Legislativos, se argumenta que:

“Que de conformidad con el numeral 10 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 “Por la cual se definen Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones”, con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación

¹ Artículo 1. Prorróguese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020. Dicha prórroga podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente.

de los trámites y servicios digitales, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones.

Que los servicios de telecomunicaciones y postales permiten la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales y hacer efectivas las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. Si bien los artículos 10 y 73 de la Ley 1341 de 2009, 1 de la Ley 182 de 1995 y 1 de la Ley 1369 de 2009, definen que estos servicios son públicos, no han determinado que revisten naturaleza de esenciales, adicionalmente, fueron expresamente excluidos del régimen de los servicios públicos domiciliarios por el citado artículo 73. Esta declaratoria es especialmente importante para garantizar la operación, adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales, de manera ininterrumpida, durante la emergencia, porque estos servicios habilitan la comunicación remota, que es fundamental para permitir el desarrollo de actividades en condiciones no presenciales que permitan el distanciamiento social y aislamiento, acciones claves para la contención y mitigación del COVID-19.

Que la Corte Constitucional, en sentencia C-691 del 9 de julio de 2008, estableció el criterio para determinar si un servicio público es esencial, señalando "(...) cuando "las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"

Que en esa medida los servicios de telecomunicaciones y postales se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales y hacer efectivas las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad, por tanto, los servicios de telecomunicaciones y postales, revisten naturaleza de esenciales y debe garantizarse la adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales, de manera ininterrumpida, por lo que se hace necesario crear una norma en este sentido.

Que es necesario garantizar la continua y oportuna comunicación entre las autoridades, personal de atención médica, la población afectada, en riesgo, y el resto de los ciudadanos, para que conozcan, entre otras, las medidas a implementar, los canales de atención, los beneficios que sean entregados, entre otra información útil, que debe estar disponible y ser transmitida mediante los

servicios de telecomunicaciones incluyendo la televisión, así como los servicios postales, según la necesidad de difusión de la información por parte de las autoridades.

Que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE, a diciembre de 2018 el 53,0% (8,2 millones) de hogares colombianos contaban con Internet (fijo y móvil), adicionalmente, el país cuenta con 22, 19 millones de conexiones de más de 10 Mbps, de las cuales 2,82 millones son residenciales fijas y 19,37 millones son móviles en tecnología 4G. En relación con los accesos residenciales de Internet fijo el 81,5 % (5.200.806) disponen de velocidad de bajada mayor o igual a 5Mbps. El 60,2 % (3.844.776) tienen acceso a Internet fijo con velocidad de descarga mayor o igual a 10 Mbps. Las anteriores cifras demuestran que, si bien el país ha avanzado de manera importante en la provisión de los servicios de telecomunicaciones aún no existe servicio universal, por ello, se precisan medidas para que las personas en necesidad de comunicarse y acceder a la información no vean restringidas sus posibilidades debido a problemas económicos derivados de la emergencia.

Que según las cifras del Boletín TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con corte al tercer trimestre de 2019, en el país había 12.412.834 abonados al servicio de Internet móvil por suscripción y 13.854.011 abonados al servicio de voz móvil por suscripción, esto es, usuarios en la modalidad de postpago que, podrían ver afectada su capacidad de pago por las restricciones en la disponibilidad de flujo de caja y el comportamiento en la tasa de cambio, como se expresa en la parte motiva del Decreto 417 de 2020. En consecuencia, para garantizar que la población acceda de manera permanente a los servicios de telecomunicaciones y postales, para asegurar su oportuna atención así como el ejercicio de sus derechos durante la emergencia, se deben adoptar medidas para que el servicio no sea suspendido por razones patrimoniales como la falta de pago o la mora en el pago del servicio, así como brindar la posibilidad de acceso a contenidos educativos que son fundamentales para garantizar este derecho, durante la emergencia sanitaria.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, especialmente el distanciamiento social, debido a la ocurrencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, es necesario adoptar acciones que permitan enfocar los esfuerzos en el cumplimiento de las obligaciones que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y, especialmente, que permitan de manera prioritaria el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones y postales para el acceso a los servicios de salud el desarrollo de actividades laborales y el ejercicio de

derechos fundamentales, que prevalecen frente a servicios simplemente recreativos o de ocio.
(...)

Que las redes y servicios de telecomunicaciones, al igual de los servicios postales, se convierten en instrumentos esenciales durante la emergencia sanitaria y es imperiosa la necesidad de garantizar su provisión a todos los habitantes del territorio nacional hasta que cesen las causas que dieron origen a la emergencia sanitaria y se retomen las actividades laborales y académicas de manera presencial y se disminuyan las mayores necesidades de uso de toda la población por lo que se requiere adicionar un parágrafo al artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 (...)"

2.1.2. Constitucionalidad Decretos Legislativos 464 y 555 de 2020

Recientemente la Corte Constitucional mediante las Sentencias C-151 de 2020² y C-209 de 2020³ declaró exequibles los Decretos aludidos, señalando:

"(...) la Corte aplicó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación, y pudo constatar que todas las medidas adoptadas en este decreto superaban los antedichos juicios. Por lo tanto, concluyó que el Decreto Legislativo 464 de 2020 supera el examen material de constitucionalidad.
(...)

Dentro de los anteriores análisis, la Corte revisó de manera específica cada una de las medidas adoptadas por el referido decreto. En este ejercicio, estableció que la declaratoria como servicio público esencial del servicio de telecomunicaciones, dentro del cual se incluyen los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales (art. 1), era compatible con la Constitución. A esta conclusión se llegó al considerar que la propia Carta (art. 67 CP) faculta al legislador para definir los servicios públicos esenciales; que el legislador ordinario, en diversas oportunidades, ha calificado a las telecomunicaciones como un servicio público esencial; y que, en la coyuntura generada por el COVID-19 y, en particular, en el contexto de las medidas sanitarias de distanciamiento social y de mantenerse informado y seguir las recomendaciones de los profesionales sanitarios, se encuentra que dichos servicios tienen, la condición de herramientas esenciales, durante el período de vigencia del Decreto Legislativo 464 de 2020, que es, según lo previsto en su

² Comunicado No. 22. Corte Constitucional de Colombia. Mayo 27 y 28 de 2020.

³ Comunicado no. 27. Corte Constitucional de Colombia. Julio 1 y 2 de 2020.

artículo 7, "desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial y regirá por el término que se mantenga el Estado de emergencia".

2.1.3. Petición al Gobierno Nacional

En virtud de lo anterior, el 5 de mayo que pasó, junto con mi colega el Representante Carlos Julio Bonilla, enviamos una misiva al señor presidente Iván Duque, proponiendo que con fundamento en el artículo 365 de la Constitución Política, en el cual se establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es un deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, se establezca que el servicio de Internet, sea un servicio público esencial, más allá de la vigencia del Decreto 555 de 2020, al considerar en otras cosas, que la "nueva normalidad" a la que nos llevó esta pandemia, demanda que el Estado disponga de todos los instrumentos para garantizar el servicio de internet a todos los colombianos, pues está íntimamente ligado al ejercicio de múltiples derechos fundamentales, tales como como el acceso a la educación, a la vida, la educación, al trabajo, la salud, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital, a la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, los cuales deben ser provistos por el Estado.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones respondió aduciendo que las leyes 1341 del 2009 y 1978 del 2019, establecen que el estado ya tiene el deber de garantizar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones, lo cual resulta un poco contradictorio con las medidas adoptadas vía Decreto Legislativo, pues de no tener ningún efecto o no ser necesario establecer este estatus, pues sencillamente podría afirmarse que tanto el artículo primero, como la excelente exposición de las consideraciones de los Decretos 464 como el 555 son también innecesarias, conclusión con la cual se no se está de acuerdo, pues contrario a lo dice el ministerio, esta medida resulta de vital importancia de cara al presente y por supuesto al futuro que nos espera en lo que refiere a la conectividad que se requiere para que poder desarrollar varios derechos fundamentales, tal y como se demostrará seguidamente.

2.2. Legislación comparada

Son varios los países que le han dado relevancia jurídica y normativa a la conectividad (internet). Algunos lo han elevado a rango constitucional, otros lo han contemplado en disposiciones legales y otros han avanzado vía jurisprudencial.

Antes de mencionar los casos concretos, valga la pena poner de presente que desde el año 2011, mediante la declaración conjunta sobre la libertad de expresión e internet⁴,

⁴ Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet. (2011). Tomado de:

las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), frente al acceso a internet señalaron que:

“6. Acceso a Internet

a. **Los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho a reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres.**

(...)

e. **Los Estados tienen la obligación positiva de facilitar el acceso universal a Internet. Como mínimo, los Estados deberían:**

- i. **Establecer mecanismos regulatorios —que contemplen regímenes de precios, requisitos de servicio universal y acuerdos de licencia— para fomentar un acceso más amplio a Internet, incluso de los sectores pobres y las zonas rurales más alejadas.**
- ii. **Brindar apoyo directo para facilitar el acceso, incluida la creación de centros comunitarios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y otros puntos de acceso público.**
- iii. **Generar conciencia sobre el uso adecuado de Internet y los beneficios que puede reportar, especialmente entre sectores pobres, niños y ancianos, y en las poblaciones rurales aisladas.**
- iv. **Adoptar medidas especiales que aseguren el acceso equitativo a Internet para personas con discapacidad y los sectores menos favorecidos.**
- f. **A fin de implementar las medidas anteriores, los Estados deberían adoptar planes de acción detallados de varios años de duración para ampliar el acceso a Internet, que incluyan objetivos claros y específicos, así como estándares de transparencia, presentación de informes públicos y sistemas de monitoreo”.** (Negrilla propio).

Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos en la resolución del A/HRC/20/L.13 del 29 de junio del 2012 denominada promoción, protección y difusión de los derechos humanos en internet indicó en lo que interesa:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&ID=2>

“(...) 2. Reconoce la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas;

3. **Exhorta a los Estados a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países(...).”**⁵(Negrilla propio)

En esa misma línea la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución No. A/RES/70/299 aprobó la “Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Consagró como uno de los objetivos principales, el aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020 (Metas del Objetivo 9)⁶.

2.1.1. México

Desde el año 2013, con ocasión de la reforma a la industria de las telecomunicaciones, en México se consagró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) el derecho de acceso a Internet.

Tal derecho se incorporó en el artículo 6º, relativo a la libertad de expresión. Al efecto, la reforma supuso incorporar nuevos incisos que reconocen el derecho de toda persona “al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Acto seguido, la norma dispone una garantía constitucional al respecto⁷:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (...).

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet 29 de junio de 2012. Tomado de: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf
⁶ La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Tomado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/2/S1801141_es.pdf
⁷ Congreso Nacional de Chile. 2020. INFORME DE LA COMISION DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, para reconocer el acceso a Internet como un servicio público de telecomunicaciones. Boletín 11.632-15.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios (...).” (Negrilla propia).

Se argumentó por parte del gobierno mexicano que la importancia de internet es que es un habilitador de otros derechos fundamentales como el derecho a la información, derecho a la privacidad y derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs), a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones⁸.

2.2.2. Finlandia

En el año 2010, Finlandia fue el primer país del mundo en considerar a Internet como un derecho universal de sus ciudadanos, tal como el teléfono fijo y el servicio postal.

Este derecho, incluido en la Ley del Mercado de las Comunicaciones (*Communications Market Act*), en la sección 60, ha sido definido como una conexión funcional a Internet, la que se estimó por parte de la autoridad como de 1Mb por segundo, por medio del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Esta velocidad se ha ido ampliando y actualmente alcanza los 2 Mb/s.

La Agencia de Transportes y Telecomunicaciones (TRAFICOM, ex Autoridad Finlandesa Reguladora de las Comunicaciones, FICORA), es la encargada de definir qué empresas son las que pueden prestar este servicio universal y cuál es el rango de precios razonable para que la banda ancha pueda ser accesible a toda la población.

2.2.3. Francia

Francia reconoció el acceso a Internet como un derecho básico mediante sentencia del Consejo Constitucional Francés, No. 2009-580 DC de 10 de junio de 2009, al desprenderlo de lo dispuesto en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que tutela la libre comunicación de pensamientos y opiniones.

2.2.4. Costa Rica

Este país, por su parte tomando el precedente francés, mediante la sentencia N° 12790-2010 y N° 10627, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, se reconoció el acceso a Internet como un derecho fundamental.

⁸ Tomado de: <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/en-mexico-el-acceso-a-internet-es-un-derecho-constitucional>

De acuerdo a Miranda (2016)⁹, la citada sala determinó que “el retardo verificado en la apertura del mercado de las telecomunicaciones quebrantó no sólo el derecho de justicia pronta y cumplida, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, sino que, además, ha incidido en el ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales”, como son: la libertad de elección de los consumidores, el derecho de acceso a las nuevas tecnologías de la información, el derecho a la igualdad y la erradicación de la brecha digital, el derecho de acceder al internet por la interface que elija el consumidor o usuario y la libertad empresarial y de comercio.

El citado autor sostiene que, en base a dicho reconocimiento, la Sala Constitucional ha acogido una serie de recursos de amparo relacionados con problemas de accesibilidad de Internet de personas que habitan zonas aisladas.

Igualmente, se tiene que señalar mediante la Ley General de Telecomunicaciones (No. 8642), se precisan como objetivos de la norma: Garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones; Asegurar la aplicación de los principios de universalidad¹⁰ y solidaridad del servicio de telecomunicaciones y fortalecer los mecanismos de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones, garantizando el acceso a los habitantes que lo requieran.

2.2.5. Grecia

El numeral 2 del artículo 5A de la Constitución de Grecia (1975) dispone el derecho de toda persona de participar en la Sociedad de la Información. Luego establece, en la misma norma, la obligación del Estado de facilitar el acceso a la transmisión electrónica de información, así como a su producción, intercambio y difusión.

Por expresa remisión de la norma constitucional citada, el ejercicio del derecho, así como el cumplimiento de la obligación por parte del Estado, debe efectuarse respetando otras garantías constitucionales, como son la inviolabilidad del hogar, de las comunicaciones y la protección de datos personales.

“Artículo 5 A.

1. Todos tienen derecho a la información, tal y como se detalle por ley. Las restricciones a este derecho pueden solamente imponerse por ley y en la medida en que sean absolutamente necesarias y justificadas por razones de seguridad nacional, lucha contra el crimen o protección de derechos o intereses de terceros.

⁹ Miranda Bonilla, Haldeer. “EL ACCESO A INTERNET COMO DERECHO FUNDAMENTAL”. Revista Jurídica IUS Doctrina. N° 15, 2016.

¹⁰ La Ley define universalidad como: Derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a una distancia razonable respecto de los domicilios, con independencia de la 4 localización geográfica y condición socioeconómica del usuario, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.

2. Todos tienen derecho a participar en la Sociedad de la Información. El Estado está obligado a facilitar el acceso a la información transmitida electrónicamente, así como a su producción, intercambio y difusión, siempre salvaguardando las garantías establecidas en los artículos 9, 9A y 19". (Negrilla propia).

2.2.6. Suiza

Desde el año 2006, con la reforma a la Ley de Telecomunicaciones de 1997 (*Telecommunications Law, of April 30th, 1997*), en el artículo 11, Suiza cuenta con un servicio universal en materia de telecomunicaciones, que consiste en garantizar que el suministro de servicios básicos de telecomunicaciones esté a disposición de toda la población y en todas las regiones del país. Estos servicios deben ser accesibles, confiables y de una cierta calidad.

El servicio universal incluye telefonía, fax, transmisión de datos, conexión a los servicios de acceso a Internet de banda ancha, el acceso a los servicios de emergencia, teléfonos públicos de pago y la prestación de servicios especiales para las personas en situación de discapacidad.

A partir del 1 de enero de 2015, la velocidad mínima para la conexión a Internet de banda ancha, según lo estipulado en la licencia de servicio universal, es de 2000/200 kbit/s en comparación con la de 1000/100 kbit/s prescrita anteriormente. El precio máximo de ese servicio de banda ancha se ha reducido de 69 a 55 francos por mes (IVA no incluido).

A la fecha, el servicio universal de telecomunicaciones continuará siendo proporcionado por Swisscom, pues la Comisión Federal de Comunicaciones (ComCom) ha otorgado la licencia de servicio universal para el período de 2018 a 2022 a esta empresa.

2.6.7. Chile

Actualmente en Chile se está discutiendo un proyecto de ley para establecer el Internet como Servicio Público, modificando la Ley General de Telecomunicaciones. Argumenta el Senador Juan Pablo Letelier, presidente Comisión de Transporte y Telecomunicaciones, el proyecto busca la universalidad del servicio a internet, aumentar cobertura y conectividad. Porque se ha evidenciado que ante una reducción de los ingresos, las familias lo primero que piensan para reducir costos es abandonar los asociados a la conectividad (Foro: "La conectividad en la post-pandemia. Hacia una regulación inteligente").¹¹

2.6.8. Ecuador

Este país tiene contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política que Todas las

¹¹ Se puede ver en: <http://quecircule.com/nota/diputados-analiza-la-conectividad-en-la-post-pandemia/>

personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.

Como se evidencia, son varios los países que han venido avanzando progresivamente en la necesidad de darle relevancia jurídica y normativa al internet, algunos contemplándolo como un derecho de carácter constitucional y otros dejándolo a disposiciones de carácter legal, pero todos convergen en principios como el de universalidad, esencialidad, cobertura y calidad. Mismos objetivos que se pretenden con esta iniciativa.

2.6.9. Argentina

Recientemente mediante el DNU No. 690/2020 (decreto de necesidad y urgencia), fueron declarados como servicios públicos esenciales a la telefonía celular y fija, servicios de Internet y Televisión, y consecuentemente se suspendieron los aumentos de tarifas hasta el 31 de diciembre 2020.

2.3. Colombia

2.3.1. Necesidad de Conectividad con cifras que preocupan

Según un informe publicado en noviembre del 2019 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), se estima que en el mundo hay 3.600 millones de personas aún sin conexión a internet¹², los cuales en su mayoría viven en los países menos desarrollados, donde en promedio solo dos de cada diez personas están en línea. Por esa razón se considera que las tecnologías digitales deben convertirse en una de las prioridades para el desarrollo de una sociedad. Para Doreen Bogdan-Martin, Directora de la Oficina de Desarrollo de Telecomunicaciones de la UIT, la colaboración de múltiples partes interesadas será clave para hacer que la conectividad universal y significativa sea una realidad para todos, y que para ellos se requerirán esfuerzos específicos para reducir el costo de la banda ancha y políticas innovadoras para financiar el despliegue de la red a poblaciones no conectadas.

Colombia hace parte de las cifras que menciona el estudio de la UIT y la pandemia del Covid-19 dejó en evidencia las brechas digitales que existen en el país, con la inmensa mayoría de los ciudadanos confinados muchos no pudieron realizar teletrabajo o educarse en línea pues carecen de conectividad.

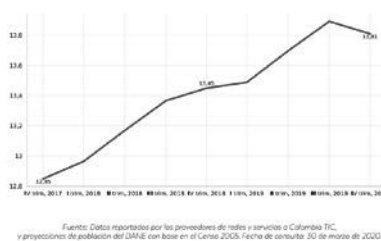
El panorama es crítico si se tiene en cuenta que según el más reciente boletín del Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (Cuarto Trimestre de 2019)¹³, señala que tan solo 6.9 millones de hogares cuentan acceso fijo de internet, lo

¹² Digital gender divide. 2019. Tomado de: <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx>New ITU data reveal growing Internet uptake but a widening divide.

¹³ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MinTic. Boletín Trimestral de las TIC.

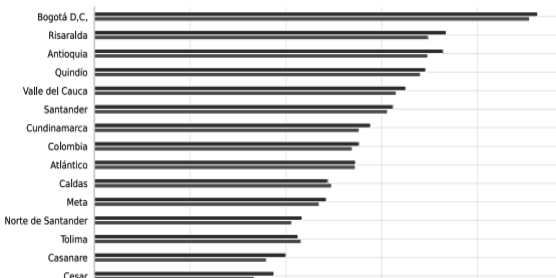
que significa que por cada 100 habitantes tan solo 13.81 cuentan con este servicio.

Gráfico 2. Accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes

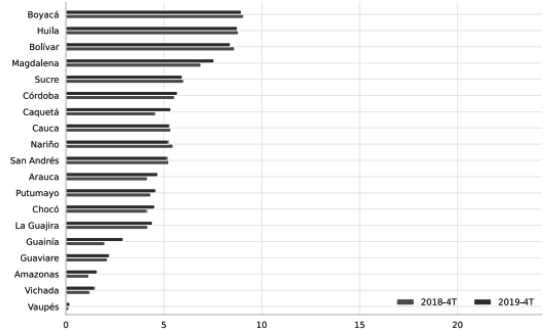


El panorama regional es más desalentador, pues cerca de 24 Departamentos (más de la mitad), están por debajo del promedio nacional.

Gráfico 16. Accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes por departamento



Cifras cuarto Trimestre 2019. Tomado de: https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-135691_archivo_pdf.pdf



Fuente: Datos reportados por los proveedores de redes y servicios a Colombia TIC y proyecciones de población del Dane 2018-2019 con base en el Censo 2005. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2020.

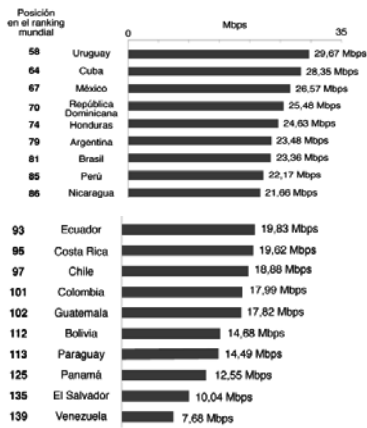
De otra parte, la velocidad de descarga promedio nacional del servicio de acceso fijo a Internet fue de 18,9 Mbps en el último trimestre del 2019, lo que es significativamente bajo comparado con el promedio de la velocidad media mundial de descarga que es de aproximadamente 63 Mbps para conexiones fijas.

La velocidad de descarga de Internet promedio en el estrato 6 fue de 42.4 Mbps al finalizar el cuarto trimestre de 2019, siendo este el segmento que concentró la mayor cantidad de accesos con velocidades de descarga superiores a 60 Mbps¹⁴. Por lo anterior, para el cuarto trimestre de 2019 se presentó una brecha de más de 30 Mbps con relación al estrato 1 y de 20 Mbps frente al estrato 3.

Por ejemplo, la velocidad de descarga en países como **Corea del Sur** es de 112 Mbps, **Qatar** con 75 Mbps y **Noruega** con 69 Mbps. Para no ir tan lejos, en América Latina Uruguay cuenta una velocidad de 30Mbps, Cuba con 28Mbps y México 26.5 Mbps¹⁴.

¹⁴ Tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50604735#?text=Millones%20de%20usuarios&text=En%20el%20C3%BAltimo%20a%C3%B1o%2C%20la%20velocidad%20de%20descarga%20de%20los%20usuarios%20de%20Internet%20en%20Colombia%20fue%20de%2042.4%20Mbps>

Índice global de velocidad de internet
Países de América Latina



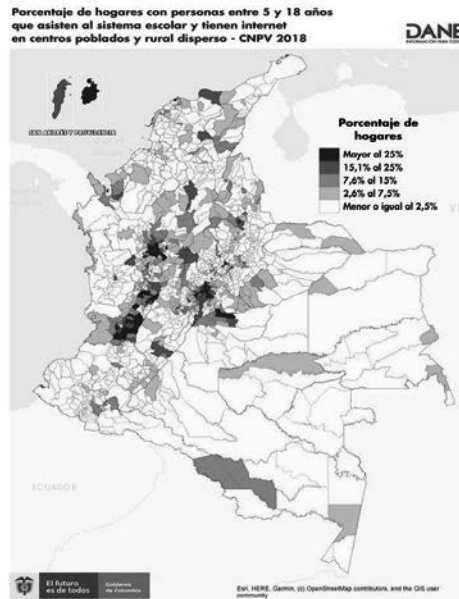
Por su parte, según el informe del MINTIC hasta ese trimestre existían más de 30.9 millones de accesos a internet móvil, lo que significa en promedio 61 persona de cada 100 tenían esta herramienta. En lo que refiere a internet por suscripción se tiene que por cada 100 habitantes 25 cuentan con este servicio (total de 12,59 millones). Se debe decir que no obstante que estas cifras son mejores que las de internet fijo, lo cierto es que por una parte no se tiene en cuenta que muchas personas pueden contar con 2 o más servicios en estas categorías, por lo que no puede pensarse que todas las cifras son tan alentadoras, y de otra parte, se debe considerar que muchas de las actividades diarias que en estos momentos se están desempeñando como el Teletrabajo o el Tele-Estudio no se pueden desarrollar óptimamente a través de equipos celulares.

Finalmente, en dicho informe se reporta que los ingresos de los operadores en algunos casos superan los 10.000 millones de pesos, tan solo por la prestación de servicios de internet móvil. Así mismo, durante el cuarto trimestre de 2019, el proveedor con mayores ingresos en pesos colombianos, sin incluir impuestos, producidos por la prestación del servicio de acceso móvil a Internet por suscripción fue Claro (\$ 767.200 millones), seguido por Movistar (\$ 308.900 millones), TIGO (\$ 162.000 millones) y Avantel (\$ 65.100 millones). Lo que demuestra que es un sector que mueve una gran

cantidad de dinero.

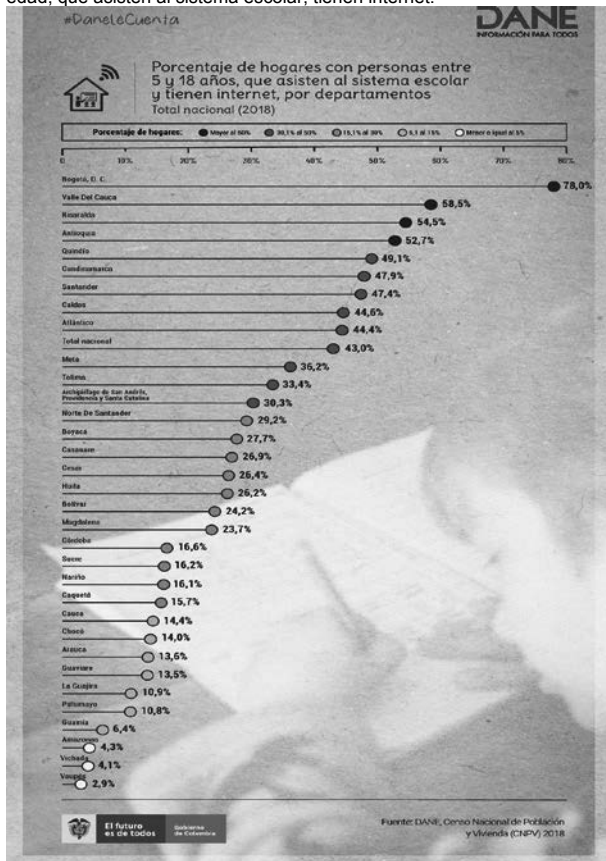
Más recientemente el DANE publicó algunas cifras que también dan cuenta de la necesidad de avanzar con esta iniciativa:

- En las zonas rurales de Colombia, tan solo el 6,7 % de los hogares con personas asistentes al sistema escolar, entre los 5 y 18 años, tienen acceso a internet.



Y el panorama regional sigue la tendencia, pues existe una brecha enorme entre algunos de los Departamentos, por ejemplo, mientras que en Bogotá, el 78,0% de los hogares con personas entre los 5 y 18 años, que asisten al sistema escolar, tienen internet, en el Vaupés tan solo el 2,9% de los hogares con personas en ese rango de

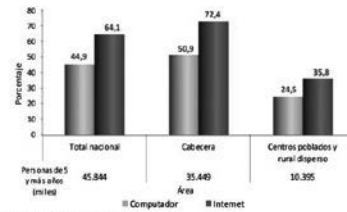
edad, que asisten al sistema escolar, tienen internet.



Frente al total nacional, la cifra no mejora, pues el 43,0 % (menos del 57% del total nacional) de los hogares con personas entre los 5 y 18 años, asistentes al sistema escolar, tienen internet.

Se informa por parte de esa misma entidad de estadística que a pesar de que la penetración de internet en el país supera el 40%, la brecha geográfica sigue siendo muy amplia. Afirma el director del DANE, que este 40% a nivel nacional corresponde a la alta penetración en departamentos como Bogotá (70%), Antioquia (60%) y Valle del Cauca (60%)¹⁵.

Gráfico 1. Proporción de personas de 5 y más años de edad que usaron computador e Internet en cualquier lugar Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso 2018



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida - ECV.

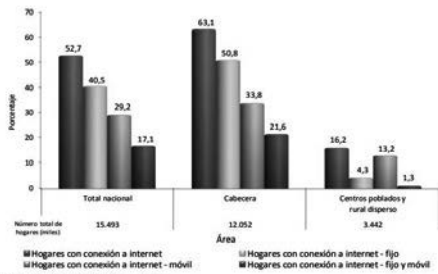
En 2018, el 52,7% de los hogares poseía conexión a Internet para el total nacional; 63,1% para las cabeceras y 16,2% en centros poblados y rural disperso. La conexión a Internet fijo registró mayor proporción de hogares para el total nacional (40,5%) y cabecera (50,8%), respecto a la conexión a Internet móvil.

Durante el mismo período de análisis, el costo elevado fue la razón principal por la que los hogares no tenían conexión a Internet con 50,7% para el total nacional, seguido por los hogares que no lo consideran necesario (27,6%), no hay cobertura en la zona (7,7%), no saben usarlo (7,0%) y los hogares que no acceden porque no tienen un dispositivo para conectarse (3,8%)¹⁶.

¹⁵Ver: <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/resultados-censo-poblacional-dane>

¹⁶ Boletín Técnico Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Bogotá. 2018. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/tic_bol_hogares_2018.pdf

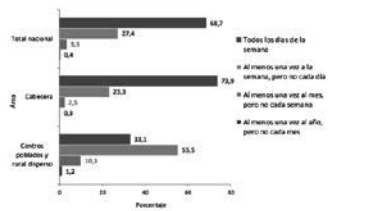
Gráfico 8. Proporción de hogares que poseen conexión a Internet según tipo de conexión
Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso
2018



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida - ECV.
Nota 1: La base de cálculo de este indicador es el número total de hogares.
Nota 2: Por efecto del redondeo en miles, la suma del total de hogares puede diferir ligeramente.

Antes de la pandemia, el 68,7% de las personas censadas por el DANE manifestaron que usaron el internet todos los días de la semana; 27,4% lo hicieron al menos una vez a la semana, pero no cada día, y 3,5% lo hicieron al menos una vez al mes, pero no cada semana. Para cabecera, del total de personas de 5 y más años que usaron Internet, 73,9% lo hicieron todos los días de la semana; 23,3% lo usaron al menos una vez a la semana, pero no cada día, y 2,5% lo usaron al menos una vez al mes, pero no cada semana. Para centros poblados y rural disperso, del total de personas de 5 y más años que usaron Internet, 33,1% lo hicieron todos los días de la semana; 55,5% lo usaron al menos una vez a la semana, pero no cada día, y 10,1% lo usaron al menos una vez al mes, pero no cada semana.

Gráfico 34. Distribución de personas de 5 y más años de edad que usaron Internet, según frecuencia de uso
Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso
2018

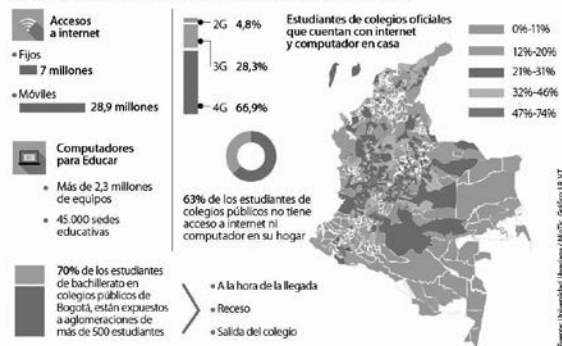


Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida - ECV.
Nota: La suma de las distribuciones puede no dar 100% debido a la aproximación en el nivel de dígitos utilizados.

Según cifras del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones hasta el año 2019, había en el país cerca de 23,8 millones de personas que no contaban con acceso a internet, siendo la población de las regiones apartadas y rurales, así como los estrados 1 y 2 de las zonas urbanas del país los más afectados por esta carencia. Por esta razón, la meta del Gobierno, fijada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), era que para el año 2022, al menos el 70 % de la población (31,8 millones) tuviera acceso a banda ancha de calidad, esto es aumentar al menos un 46.5% el número de personas con internet, respecto al año anterior. Frente al panorama estudiantil, según cifras del DANE para el año 2018 en Colombia había casi 10 millones de estudiantes y 447 mil docentes. Al respecto, un estudio del Laboratorio de Economía de la Educación (LEE), de la Universidad Javeriana, reveló que el 96 por ciento de los municipios del país no podrían implementar lecciones virtuales debido a que menos de la mitad de los diez millones de estudiantes de colegios públicos (cerca del 37%) tienen computador e internet en su casa¹⁷. Por su parte, según el Ministerio del Trabajo, actualmente están Teletrabajando o haciendo Trabajo en Casa más de 6 millones de personas y que se espera que muchos de ellos sigan por largo tiempo en esa medida¹⁸.

¹⁷ «Los retos que plantea el coronavirus para la educación en Colombia», 2020. Semana. Recuperado 3 de mayo de 2020, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-retos-que-plantea-el-coronavirus-para-la-educacion-en-colombia/659653>
¹⁸ Tomado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2020/mayo/efectivas-han-sido-las-medidas-implementadas-por-el-gobierno-para-proteger-el-empleo-en-colombia>

COLOMBIA FRENTE A LAS MEDIDAS DE TELETRABAJO Y TELEESTUDIO



Por último, advertir que esta iniciativa también atiende al llamado que se hiciera por parte de la OCDE, desde donde se señaló que "es fundamental incrementar la competencia en el sector de las telecomunicaciones. La concentración del mercado de las telecomunicaciones sigue siendo alta. Los tres principales operadores acaparan cerca del 73% de las conexiones de banda ancha del país. En los servicios de datos móviles, la concentración es todavía mayor, pues una sola empresa absorbe cerca del 54% de las líneas de datos prepagados.

Esta falta de competencia se traduce en precios más altos. De acuerdo con el estudio de la OCDE, un paquete de internet de alto consumo fijo en Colombia cuesta 2.5 veces lo que se paga en promedio en los demás países. Esto limita los niveles de conectividad de los colombianos. De hecho, a pesar de haber registrado un importante incremento en las conexiones durante los últimos años, Colombia sigue teniendo la penetración de banda ancha más baja de los países de la OCDE, con 52 suscripciones móviles y 13 fijas por cada 100 habitantes, en comparación con un promedio de la OCDE de 110 suscripciones móviles y 31 fijas por cada 100 habitantes."

Este organismo recomendó mejorar la infraestructura digital y su utilización, pues según un informe realizado se determinó en el mes de diciembre de 2018, los datos sobre suscriptores a banda ancha fija y móvil por cada 100 habitantes (13,4 y 52,1 respectivamente) eran de los más bajos de la OCDE. Agregó que el 13% de las

conexiones mediante fibra y la velocidad de descarga promedio (3,48 megabits por segundo) también son inferiores a los niveles promedio de la OCDE, aunque los precios de los servicios de banda ancha fija (pese a estar descendiendo) pueden llegar a ser 2.5 veces más elevados que los registrados en los países de la OCDE.

Culminó diciendo que Colombia se está quedando rezagada en cuanto a uso generalizado de internet, ya que en 2017 este servicio solo llegaba a un 64% de la población, un nivel alcanzado por la mayoría de países de la OCDE a mediados de la primera década de 2000 según el informe. El Gobierno debería dar más pasos para aumentar la adopción y el uso de tecnologías digitales y reducir así la brecha digital entre los ciudadanos. Por ejemplo, podría mejorar la orientación del financiamiento estatal para centros públicos de conexión a internet situados en comunidades pobres y apartadas, destinar nuevos fondos a la adquisición de computadores y tecnologías de la información en escuelas y pequeñas empresas e introducir incentivos fiscales que promuevan el uso de la banca electrónica¹⁹.

2.3.2. Razones Jurídicas:

La Constitución Política contiene diferentes disposiciones que resulta necesario mencionar, pues son el sustento constitucional de esta iniciativa. En ellos se establece que corresponde al estado garantizar y asegurar la prestación de los servicios públicos, entre ellos el de internet, pues hoy más que nunca resulta de vital importancia para el goce efectivo de otros derechos como lo son el trabajo, la educación y la Salud:

- El artículo 2 define que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.
- El artículo 13 establece el principio de igualdad, para lo cual el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
- El artículo 20 dispone que se debe garantizar a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.
- El artículo 25 consagra que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- El artículo 27 contempla que el Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.
- El artículo 44 dicta que son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado

¹⁹ Tomado de: <https://www.oecd.org/newsroom/colombia-debe-impulsar-la-transformacion-digital-y-adoptar-medidas-adicionales-para-garantizar-que-toda-la-poblacion-comparta-los-beneficios-him>

<p>y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Para tal efecto la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo 49 dice que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Por su parte el artículo 365 señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Finalmente, el artículo 366 contempla que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por lo que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. <p>A nivel legal y por vía jurisprudencial, frente a los servicios públicos esenciales expresamente se tiene los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los servicios públicos domiciliarios señalados en la ley 142 de 1994, reconocidos como tal por la Corte Constitucional mediante sentencia T – 568 de 1999. Las actividades que realizan las ramas del poder público y del sector educativo, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia T – 1059 de 2001. Los servicios ofrecidos por la Policía Fiscal y de Aduanas, de acuerdo con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 633 de 2000. Los servicios de los funcionarios del INPEC relacionadas con la custodia y vigilancia carcelaria, de conformidad con el artículo 113 del Decreto 407 de 1994. Los que proveen los bomberos y el personal de prevención y atención en desastres, de acuerdo a lo consignado por el artículo 2º de la Ley 322 de 1996. El servicio de administración de justicia, de acuerdo a lo señalado en el artículo 125 de la Ley 270 de 1996. Los servicios que presta la banca central, Ley 31 de 1992. La Seguridad social relacionada con salud y pago de pensiones (Ley 100/93). La Explotación del Petróleo y Educación (desarrollo Jurisprudencial) y también a la Reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan. (Ley 336 de 1996). 	<p>Existen unos servicios públicos esenciales, definidos como tal por la propia Constitución, como la educación, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable, tal como lo ha entendido la Corte Constitucional en la sentencia T-423 de 1996.</p> <p>Por su parte, el desarrollo de los servicios públicos como esenciales ya ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte del máximo tribunal constitucional colombiano. Es así como desde el año de 1995, a través de la sentencia C- 450 de 1995, de la Corte definió que:</p> <p><i>"(...) El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales (...)"</i>.</p> <p>Adicionalmente, debe tenerse presente que esta iniciativa atiende a lo que el mismo órgano jurisdiccional ha dicho en la sentencia C-075 de 1997, en cuanto a que corresponde al Congreso de la República definir los servicios públicos esenciales.</p> <p>Concretamente, frente al servicio de Internet se reconoce que mediante las Leyes 1341 de 2009 y 1978 de 2019, se avanzó en reconocer que este es un servicio público, sin embargo, a pesar de su importancia estas normas no atienden la actual necesidad de reconocer el Internet como uno de carácter esencial para el óptimo desarrollo social, profesional, académico, laboral, personal etc., por lo que resulta necesario otorgarle tal estatus para:</p> <ul style="list-style-type: none"> Permitir el goce efectivo de Derechos tales como: La educación, acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, la educación, al trabajo, la salud, al libre desarrollo de la personalidad, mínimo vital, a la seguridad personal y muchos otros más. Garantizar una prestación ininterrumpida del servicio y la operación del mismo, así como las acciones necesarias para la adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones. Evitar la suspensión del servicio por causa de las dificultades económicas de la población más vulnerable. Permitir un mayor amparo a través de las acciones constitucionales contempladas en el ordenamiento jurídico, por cuanto, la interrupción de dicho servicio público puede ocasionar la vulneración de otros derechos fundamentales. Focalizar esfuerzos políticos y económicos para que se garantice el acceso de este servicio de manera universal, de calidad y con continuidad, para toda la población sobre todo para aquellos que hacen parte de la población vulnerable de las zonas rurales y urbanas del país. 				
<ul style="list-style-type: none"> A través de la conectividad garantizar un mínimo de nivel de vida digna a los habitantes del territorio nacional. Fijar el principio de la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios (Sentencia Corte Constitucional C-122 de 2012). Garantizar el cumplimiento del deber del Estado en asegurar una prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o a través de empresas públicas o privadas. Controlar, regular o congelar las tarifas cobradas para poblaciones vulnerables o rurales bajo circunstancias excepcionales como las que atravesamos hoy en día. <p>De acuerdo con todo el panorama previamente expuesto y teniendo en cuenta que la actual situación de emergencia sanitaria ha obligado a la población colombiana a tomar acciones para evitar la aglomeración y el contacto físico entre personas, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, concretamente el internet, se ha convertido en la herramienta más usada y efectiva a la hora de continuar las actividades laborales, académicas, familiares, médicas, etc., a través de las no recientes pero si crecientes modalidades de Teletrabajo, Tele-estudio, Telemedicina, entre otras medidas, que no serán temporales, sino que permanecerán en el tiempo, pues lejos de llegar a un estado de normalidad, debemos ser conscientes que los efectos del COVID-19 nos han cambiado para siempre. En ese sentido, ahora más que nunca la tecnología debe estar al servicio del bienestar social de todos los connacionales y no puede ser un factor que genere más desigualdad.</p> <p>Sea esta la oportunidad para tomar medidas contundentes que permitan cumplir de manera anticipada y con celeridad la meta de conectividad que se había propuesto el Gobierno Nacional, pues los ciudadanos más vulnerables no pueden seguir viviendo anacrónicamente en una sociedad que demanda el uso constante de las tecnologías de la información y la comunicación. Además, con esta medida se estaría aportando enormemente a lo que podría ser una alternativa de virtualidad en el sector educativo, con el fin de hacerle frente a la muy alta probabilidad de cierre o suspensión de los programas académicos de todos los niveles de la educación.</p> <p>En ese sentido, con esta propuesta se estaría dando un gran paso para que más ciudadanos accedan a la información y a las experiencias del internet, sobre todo a la población más vulnerable de nuestro país que no tiene acceso a este servicio que resulta indispensables para la satisfacción de intereses y la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio, efectividad y garantía de los derechos y libertades fundamentales que mejoren la calidad de vida de todos los colombianos. Así</p>	<p>mismo, en los términos del Decreto 555 de 2020, se garantizaría la operación, adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones de manera ininterrumpida, necesarios para el goce efectivo de los derechos constitucionales.</p> <p>La conexión a internet es fundamental, porque aunque no esté reconocido de manera expresa en la carta política, si tiene una íntima e inescindible relación que de manera conexa permite no solo el goce efectivo, sino la garantía de derechos básicos como el acceso a la educación en situaciones como la que estamos viviendo, a la vida, la educación, al trabajo, la salud, al libre desarrollo de la personalidad, mínimo vital, a la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, los cuales deben ser provistos por el Estado.</p> <p>Colombia tiene una cuenta pendiente de asegurar el acceso de internet a toda la población, y resulta evidente que hoy estamos atravesando por transformaciones que ya no van a revertirse. En ese sentido resulta necesario que el Estado y la ciudadanía cuente con las todas las herramientas necesarias para materializar ese propósito. Si algo nos deja la pandemia y que no se puede dejar pasar, es que se afianzaron los comportamientos centrados en el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación e información y el internet se ha convertido en un habilitador de derechos fundamentales como el de la información, privacidad, acceso a las tecnologías de la información y los servicios de telecomunicación, educación, salud, trabajo, etc.</p> <p>3. Modificaciones</p> <p>El texto propuesto únicamente contiene una modificación de redacción y precisión del artículo 5 de este proyecto de ley, en lo que refiere al momento desde cual se contarán los 6 meses para la implementación de la ley.</p> <table border="1" data-bbox="852 2029 1453 2140"> <thead> <tr> <th>Artículo Radicado</th> <th>Artículo propuesto Primer Debate</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Artículo 5º. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses para la reglamentación e implementación de la presente ley.</td> <td>Artículo 5º. A partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para implementar lo regulado en ésta.</td> </tr> </tbody> </table> <p>4. Posibles conflictos de interés</p> <p>Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual <i>"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para</i></p>	Artículo Radicado	Artículo propuesto Primer Debate	Artículo 5º. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses para la reglamentación e implementación de la presente ley.	Artículo 5º. A partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para implementar lo regulado en ésta.
Artículo Radicado	Artículo propuesto Primer Debate				
Artículo 5º. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses para la reglamentación e implementación de la presente ley.	Artículo 5º. A partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para implementar lo regulado en ésta.				

la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

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

5. Bibliografía

- Congreso Nacional de Chile. 2020. INFORME DE LA COMISION DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, para reconocer el acceso a Internet como un servicio público de telecomunicaciones.
- Miranda Bonilla, Haideer. “EL ACCESO A INTERNET COMO DERECHO FUNDAMENTAL”. Revista Jurídica IUS Doctrina. N° 15, 2016.
- Conferencia “La conectividad en la post-pandemia. Hacia una regulación inteligente”, adelantada por la Comisión de Comunicaciones e informática de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación. Boletín Trimestral de las TIC. Cifras Cuarto Trimestre de 2019.
- DANE. Boletín Técnico Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Bogotá. 2018.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA. 2014. DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS COMO DERECHO FUNDAMENTAL. UN

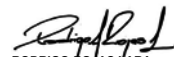
DERECHO DE LA POBLACIÓN VULNERABLE: ESTUDIO COMPARADO – COLOMBIA FRENTE A ESPAÑA.

- El servicio público esencial de la administración de justicia vs el derecho a la huelga de los servidores de la rama judicial en Colombia.
- Diego Esteban Valderrama. El acceso a internet como derecho fundamental: caso costarricense y su viabilidad en Colombia. Universidad Católica de Colombia.
- Gustavo Penagos. EL SERVICIO PUBLICO. LEY DE SERVICIOS DOMICILIARIOS-DOCTRIN A-JURISPRUDENCIA.
- Constitución Política de Colombia.
- Ministerio de la Protección Social. MEMORANDO SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES.
- Leyes 1341 de 2009, modificado por el artículo 3º de la Ley 1978 de 2019
- Decretos 464 y 555 de 2020.
- Resolución No. A/RES/70/299 aprobó la “Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet. (2011).
- Resolución del A/HRC/20/L.13 del 29 de junio del 2012. Promoción, protección y difusión de los derechos humanos en internet. Consejo de Derechos Humanos.
- Sentencias de la Corte Constitucional: Comunicados de las Sentencias C-151 de 2020 y C-209 de 2020; C- 450 de 1995; sentencia C-075 de 1997; Sentencia Corte Constitucional C-122 de 2012).




PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 109 de 2020 Cámara, Proyecto de Ley No. 109 de 2020 Cámara, “Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal” o “Por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Representantes,


RODRIGO ROJAS LARA
 Representante a la Cámara
 Coordinador


MARTHA PATRICIA WLLALBA HODWALKER
 Representante a la Cámara
 Ponente

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No.109 DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal” o “Por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer dentro de los servicios públicos de telecomunicación, el internet como uno de carácter esencial y universal, con el fin de propender por garantizar y asegurar la prestación del servicio de manera eficiente, continua y permanente, permitiendo la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de los más vulnerables.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 3º de la Ley 1978 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES. La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los Derechos Humanos inherentes y la inclusión social.</p> <p>Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional.</p> <p>Son principios orientadores de la presente ley:</p> <p>1. Prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Estado y en general todos los agentes del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberán colaborar, dentro del marco de sus obligaciones, para priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad. En el cumplimiento de este principio el Estado</p>	<p>promoverá prioritariamente el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la población pobre y vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país.</p> <p>1.1. Declaratoria de servicio público esencial. El internet será un servicio público esencial y universal. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación de este servicio.</p> <p>(...)</p> <p>11. Universalidad: El Estado propenderá por garantizar de manera progresiva el derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, con tarifas asequibles, con independencia de la localización geográfica y condición socioeconómica de los usuarios.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo transitorio. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, no se podrá suspender la prestación del servicio.”</p> <p>Artículo 3º. Disminución de la brecha digital. Corresponde al Gobierno Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable. Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos. Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha. Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a: <ol style="list-style-type: none"> Las instituciones públicas de educación básica, media y superior.
<p>b. Las poblaciones vulnerables con necesidades sociales especiales, como zonas rurales, municipios PDET, resguardos indígenas y demás priorizadas por el gobierno nacional.</p> <p>Artículo 4º. Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 10º de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 10. Habilitación General. A partir de la vigencia de la presente Ley, la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, que es un servicio público bajo la titularidad del Estado, se habilita de manera general, y causará una contraprestación periódica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esta habilitación comprende, a su vez, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se suministren o no al público. La habilitación general a que hace referencia el presente artículo no incluye el derecho al uso del espectro radioeléctrico.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 4o. En materia del servicio público de internet, será considerado como un servicio público esencial y universal.”</p> <p>Artículo 5º. A partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para implementar lo regulado en ésta.</p> <p>Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara Coordinador </div> <div style="text-align: center;">  MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Ponente </div> </div>	<p style="text-align: center;">COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p style="text-align: center;">SUSTANCIACIÓN</p> <p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Bogotá D.C., 25 de agosto de 2020</p> <p>En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 109 DE 2020 CAMARA “LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL” O “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1341 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes RODRIGO ROJAS LARA (PONENTE COORDINADOR), MARTHA PATRICIA VILLALBA.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 499 / del 26 de agosto de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaria General </div>

CONTENIDO

Gaceta número 793 - lunes, 31 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES**Págs.****PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 064 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012 referente a la insolvencia de persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 071 de 2020 Cámara, “Ley de Desconexión Laboral” o por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008.....	7
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 109 de 2020 Cámara, “Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal” o por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones	14