



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 890

Bogotá, D. C., viernes, 11 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 20 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 ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 250 DE 2020 CÁMARA

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

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 145 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 250 DE 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 107, 258 Y 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE IMPLEMENTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 145 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA"

Bogotá D.C. septiembre de 2020

Doctor

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Referencia. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 250 de 2020 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una Reforma Política y se dictan otras disposiciones", acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 145 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia".

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, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 250 de 2020 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una Reforma Política y se dictan otras disposiciones", acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 145 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo No. 250 de 2020 fue radicado el día 23 de julio de 2020 por H.S.Temístocles Ortega Narvaez, H.R. Jose Daniel Lopez Jimenez, H.R.Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. John Jairo Hoyos Garcia, H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco, H.R.Adriana Magali Matiz Vargas, H.R.Gabriel Santos Garcia, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Jaime

Rodriguez Contreras, H.R. Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo, H.R. Buenaventura León León, H.R. Jose Gustavo Padilla Orozco, H.R. Elbert Díaz Lozano, H.R. Ricardo Alfonso Ferro Lozano, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. David Ernesto Pulido Novoa, H.R. Julio Cesar Triana Quintero, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Esteban Quintero Cardona, H.R. Katherine Miranda Peña y H.R. Juan Carlos Wills Ospina.

El Proyecto de Acto Legislativo No. 145 de 2020, fue radicado el día 20 de julio de 2020 por H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez, H.R. Margarita María Restrepo Arango, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Jose Jaime Uscategui Pastrana, H.R. Juan David Velez Trujillo, H.R. Christian Munir Garces Aljure, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Juan Manuel Daza Iguarán, H.R. Ricardo Alfonso Ferro Lozano y H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chuffi.

El Proyecto de Acto Legislativo No. 250 de 2020 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 697 de 2020.

El Proyecto de Acto Legislativo No. 145 de 2020, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 675 de 2020.

El 27 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez (coordinador), Hernán Gustavo Estupiñan Calvache (coordinador), Juan Carlos Wills Ospina, Edward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Enrique Burgos Lugo (coordinador), Inti Raul Asprilla Reyes, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.

El 27 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes comunica a los ponentes que ha decidido acumular los proyectos de Acto Legislativo No. 250 de 2020 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una Reforma Política y se dictan otras disposiciones" y el Proyecto de Acto Legislativo No. 145 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia.

El 31 de agosto de 2020 se radica solicitud de audiencia pública de los proyectos por parte de la mayoría de los ponentes.

El 4 de septiembre de 2020 se realiza audiencia pública. Los aspectos principales de las intervenciones se describen a continuación:

María Paola Suarez - Directora de Asuntos Legislativos del Ministerio del Interior, delegada de la Ministra del Interior

<p>El gobierno nacional reconoce las iniciativas que propenden por el fortalecimiento de la democracia y, en ese sentido, se hace un breve resumen con relación a lo que el gobierno ha hecho en esta materia. En el Plan Nacional de Desarrollo se establecieron las necesidades para determinar lineamientos claros de fortalecimiento del sistema electoral y de la democracia interna de los partidos políticos, con unas estrategias concretas, a saber: la presentación de listas, el límite de periodos, la financiación y topes a las campañas.</p> <p>En 2018 se presentó UN proyecto de acto legislativo que incorporaba esos aspectos. Este proyecto fue acumulado con otro proyecto del Partido Liberal y llegó hasta el quinto debate del trámite (segunda vuelta). La no conclusión del trámite en esta oportunidad, originó que desde el gobierno se cuestionara si el camino adecuado era el de tramitar un único acto legislativo que incorporara todos los temas, o presentar proyectos enfocados en dos ejes: la eficiencia y modernización del sistema electoral y el fortalecimiento de los partidos políticos, optándose por la primera alternativa.</p> <p>En ese sentido, la semana pasada, se radicó en el Senado de la República el proyecto de ley estatutaria de reforma al Código Electoral, que pretende brindar garantías para que el ejercicio pre, electoral y pos electoral sea más eficiente y garantizar que más colombianos puedan acceder al ejercicio de este derecho.</p> <p>Ahora, en lo que se refiere a los proyectos de acto legislativo objeto de la audiencia pública, se presentan varias sinergias con relación al proyecto de reforma al Código Electoral. En lo que respecta al fortalecimiento del voto rural, el artículo 190 del proyecto de ley estatutaria del Código Electoral, también incorpora mecanismos para que en las zonas no urbanas y en las veredas se pueda ejercer el derecho al voto. Entonces, en este punto hay una sinergia importante. Analizando los proyectos de acto legislativo, se encuentran cuestiones sobre las que es importante avanzar, como la elección democrática de los candidatos, la paridad de género, no a vales a condenados por corrupción (que además fortalece el programa que se adelanta desde el gobierno en relación con la moralidad) y el financiamiento preponderantemente estatal de las campañas políticas. Se resalta también la transición hacia la eliminación del voto preferente.</p> <p>Por otro lado, el trámite de los proyectos de acto legislativo impone unos retos. Uno de ellos, es el tema de las listas cerradas. Desde el 2003, se han presentado iniciativas en este sentido. Sin embargo se tiene que siempre se enfocan los esfuerzos en el qué, es decir, la lista cerrada, y no, en el cómo. Hay que tener en cuenta los procesos democráticos naturales de los partidos políticos y de las entidades en donde se realizan estos mecanismos de participación interna. Poner en una misma vara la elección interna en todos los partidos es una cuestión que debe revisarse, para que no se afecte la esencia del partido y se garantice el ejercicio de la participación política. El segundo reto es el tema de la paridad. Es importante avanzar hacia la paridad, pero hay que reconocer mecanismos en donde las mujeres tengan el derecho de estar en estos ejercicios. No se trata de poner cualquier mujer por el hecho de ser mujer, sino que las mujeres puedan crecer en lo político y se les reconozca liderazgo social.</p>	<p>Finalmente, señala que los tiempos de reglamentación que contempla el proyecto de acto legislativo 250/2020 Cámara son cortos frente a la complejidad del tema y a las nuevas materias que pueden introducirse en el trámite del proyecto, por lo que se solicita un ajuste en ese aspecto.</p> <p>Representante a la Cámara Harry González</p> <p>El representante a la Cámara limita su intervención a plantear un cuestionamiento a los invitados: ¿Por qué no se incluye la circunscripción regional para el Senado de la República? Agrega, que esta es la forma de garantizar la representación de toda Colombia en el Senado, poniendo como ejemplo que la Amazonía no tiene representación en dicha corporación.</p> <p>Ana Alzamora – Fundación Seamos</p> <p>En primer lugar, la ciudadana resalta la labor de los representantes autores, al señalar que los proyectos buscan el fortalecimiento de la democracia desde el fortalecimiento de los partidos, lo cual es de gran importancia, teniendo en cuenta la crisis de representatividad de estas colectividades.</p> <p>Con relación al artículo 262, que establece la conformación de listas con jóvenes, sugiere que debe disminuirse la edad, dado que no existe representación joven. A su vez, considera que debe modificarse la norma que establece la edad mínima para ser elegido Senador, puesto que es necesario garantizar la participación de los jóvenes en el Senado. La pandemia ha evidenciado que la población joven y las mujeres son los más vulnerables ante los escenarios de crisis. Se requiere trabajo mancomunado para disminuir las brechas de desigualdad, citando que, de acuerdo a la CEPAL, no estábamos en un escenario de desigualdad de esta magnitud desde hace 50 años.</p> <p>En el artículo 262 también se intenta saldar una deuda generacional y de género. Se sugiere, sin embargo, que se incorpore también a la población afro, pues existe una crisis de representatividad y escenarios de discriminación. En ese sentido, se solicita que se garantice un escaño o una buena posición para la población afro en las listas cerradas. No solo se trata de fortalecer los partidos políticos, sino también, a quienes integran los partidos políticos.</p> <p>Finalmente, resalta positivamente la norma sobre financiación estatal para los partidos políticos que implementen la reforma antes del 2026 y solicita que las medidas adoptadas por el gobierno para regular la democracia interna, tengan en cuenta los liderazgos sociales. Señala que no se trata solo de conformación de listas con mujeres o jóvenes por el hecho de ser mujeres o jóvenes, sino que representen efectivamente al respectivo sector.</p>
<p>Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán</p> <p>Pone de presente que la implementación del voto obligatorio es una inquietud generalizada. En ese sentido, pregunta cuáles son los conceptos o apreciaciones de los invitados sobre esta posibilidad.</p> <p>Sebastián Fausto Méndez – docente de la Universidad Gran Colombia</p> <p>El ciudadano propone las siguientes modificaciones al proyecto:</p> <p>En el artículo 107, inciso 3, considera que también deben incluirse a los grupos significativos de ciudadanos, dado que la misión y visión de estos grupos debe conocerse por la ciudadanía, y por tanto, estos principios también deben aplicárseles. A su vez, señala que debe adicionarse el principio de solidaridad, pues los partidos y movimientos políticos son parte fundamental del poder público en Colombia. De no hacerlo, se violaría el artículo 40 de la Constitución Política.</p> <p>En el artículo 107, inciso 5, propone que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos puedan inscribir candidatos en coalición, lo cual es más garantista.</p> <p>En el artículo 107, inciso 9 propone que los partidos y movimientos políticos también respondan por candidatos no elegidos, dado que no se contemplan sanciones cuando los candidatos son revocados y se modifican las listas.</p> <p>En el artículo 107, inciso 10, propone suprimir la palabra electos y cambiarla por inscritos, dado que es más amplia. A su vez, propone incluir que no se podrá modificar la lista de inscripción ni presentar candidatos para la siguiente elección.</p> <p>Finalmente, señala sobre el artículo 262, que imponer la lista cerrada y bloqueada atenta contra el principio de democracia participativa consagrado en la Constitución Política.</p> <p>David Flórez – Viva La Ciudadanía</p> <p>Considera que los temas tratados por los proyectos son urgentes y vitales. A su vez, plantea que es necesaria una reforma que busque el fortalecimiento de los partidos y la inclusión real de personas que actualmente no ejercen la democracia participativa, lo cual propenderá por la pluralidad política en Colombia.</p> <p>En primer lugar, señala que valoran positivamente los elementos que plantean los dos proyectos y los respaldan plenamente, por lo que su intervención consiste en recabar en la</p>	<p>importancia de los elementos allí planteados y complementarlos. Divide su intervención en tres aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimientos del sistema de partidos y movimientos políticos. 2. Financiación electoral. 3. La participación masiva de los colombianos en la política. <p>En cuanto al primer aspecto, están de acuerdo con acabar el voto preferente, porque ello fortalece los partidos e incentiva propuestas democráticas y colectivas, en lugar de la identificación con un candidato en particular. Consideran que el sistema de listas cerradas disminuye los costos de las campañas electorales, lo cual trae asociado la disminución del clientelismo y la compra de votos. Por otro lado, facilita la competencia electoral de personas u organizaciones sin capacidad económica.</p> <p>A su vez, valoran positivamente la paridad y la alternancia, dado que los resultados demuestran que no están llegando más mujeres a los cargos de elección popular. Esta es una medida urgente para garantizar la participación real y no solo formal de las mujeres.</p> <p>De igual manera, consideran positivo el principio de recambio generacional, aunque plantean que el rango de edad es alto con relación al Estatuto de Ciudadanía Juvenil.</p> <p>Por otro lado, si bien es cierto, que se comparten estos elementos, llaman la atención sobre "el peligro del bolígrafo". Manifiestan sobre este particular, que es claro que el Proyecto de Acto Legislativo, llama al fortalecimiento de la democracia interna; sin embargo, si no se establecen elementos más específicos en el diseño y arquitectura constitucional, se puede dar paso a la generalización de esta práctica.</p> <p>Por otro lado, se comparte que se refuerce la responsabilidad de los partidos, esto en aras de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los electores.</p> <p>Finalmente, consideran que hay dos elementos que no están presentes. En primer lugar, lo referente al punto 2 del Acuerdo Paz, que señala que para impulsar la pluralidad en el sistema de partidos, es vital un sistema de adquisición progresiva de derechos a partir de victorias concretas. Los movimientos significativos de ciudadanos y movimientos políticos, estarían en este escenario.</p> <p>En segundo lugar, consideran que debe incorporarse la idea de un país con realidades políticas disímiles y la necesidad de un sistema de partidos de orden municipal, departamental y regional. Recalcan que existen partidos y movimientos que no tienen la vocación de ser nacionales, su apuesta es diferente, por lo que debe tenerse en cuenta esta realidad.</p> <p>En cuanto al segundo aspecto, referente a la financiación, consideran que no es suficiente una financiación preponderantemente estatal. La propuesta debe tener elementos más</p>

<p>específicos para desincentivar las cuantiosas cifras que hoy se gastan en campañas políticas.</p> <p>En cuanto al tercer aspecto, manifiestan que es importante que se discutan los límites actuales para elegir y ser elegidos. Las sociedades contemporáneas hacen posible plantear que se adquiere ciudadanía política antes de los 18 años (así lo establece también el Estatuto de la Juventud). Por su parte, la posibilidad de voto obligatorio, también debe discutirse, pues disminuye fenómenos como la compra de votos, fortalece los partidos y ayuda a mejorar la legitimidad y representatividad del régimen político en su conjunto.</p> <p>Armando Novoa – Ex Magistrado del Consejo Nacional Electoral</p> <p>Pone de presente que actualmente hay una coyuntura especial, puesto que distintas agrupaciones promuevan reformas políticas y electorales de distinto alcance, entre los que se encuentran, el proyecto del voto obligatorio por dos períodos institucionales y el proyecto que modifica el artículo 209 de la Constitución, en el sentido de habilitar el voto para militares en servicio activo. A su vez, en el Senado de la República han sido radicados dos proyectos de reforma política: uno del Partido Liberal y otro del Partido FARC, así como la propuesta de reforma integral del Código Electoral. Según el ciudadano, se trata de un menú de propuestas que tendrá que evaluar el Congreso de la República, y considera que ojalá el estudio se realice de manera integral.</p> <p>Plantea que se van a cumplir 30 años de la Constitución de 1991 y las reformas a la Constitución ya se cuentan por decenas. La Constitución no establece cláusulas pétreas, pero hay que tener en cuenta el principio de preservación de la misma. Esto marca la diferencia entre un Estado de derecho constitucional y uno legislativo. El constituyente delegado solo debe adelantar reformas cuando sean estrictamente necesarias.</p> <p>En temas del diseño institucional de los partidos políticos, se han presentado por lo menos tres grandes reformas desde la promulgación de la Constitución de 1991, en los años 2003, 2009 y 2015. En todas estas reformas, está presente la necesidad de contrarrestar la creciente pérdida de credibilidad de la actividad electoral y de los partidos. Hay una crisis de la democracia representativa. En ese sentido, identifica los ejes estructurales del cambio propuesto por los proyectos, a saber; adopción de medidas contra la corrupción política y electoral; la aprobación de cambios que tiendan al fortalecimiento de la actividad política y electoral de los partidos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de escogencia de candidatos; la incorporación de la lista cerrada (con esto, se modifica el cambio desafortunado del 2003, que permitió uno u otro sistema); registro de militantes; medidas para poblaciones marginadas (voto rural); y financiación preponderantemente estatal de las campañas electorales.</p> <p>Considera que es sano modificar el artículo 107, en el sentido de extender la responsabilidad de las organizaciones por los delitos de los candidatos elegidos, siendo ello correcto para la moralización de los partidos. La norma, sin embargo, sería incompleta sino</p>	<p>se extiende la responsabilidad a los eventos en los cuales el candidato elegido a un cargo uninominal o colectivo es condenado por fuera de su período institucional. Solicita en ese sentido, que se extienda la responsabilidad, incluso cuando la condena sea posterior al vencimiento del período institucional y no solo con relación al cargo al que fue elegido.</p> <p>En cuanto a la reelegibilidad de la actividad electoral de los partidos, Novoa afirma que estamos en mora en migrar hacia listas cerradas. Es bueno el sistema gradual, de tal manera, que en las próximas elecciones esto sea optativo y a partir del 2026 sea obligatorio. Si los partidos deciden adoptarlo en 2022 tendrían beneficios, lo cual es una solución adecuada.</p> <p>Señala que como con las listas serán bloqueadas y cerradas y se contempla la obligatoriedad de garantías de participación de género y jóvenes, se debe establecer un mecanismo de control sancionatorio: así, si las listas no cumplen con dichos requisitos, la autoridad debe tener la competencia para revocar la totalidad de la lista correspondiente. De lo contrario, se acude a las mujeres para rellenar listas, renuncian después, se deshace la cuota de género y ya no hay posibilidad de realizar cambios en la tarjeta electoral. Esto genera incertidumbre. En esa medida, es necesario que se incorpore la figura de la rectoría de la inscripción de la lista.</p> <p>La redacción del artículo 262 tiene un aspecto desafortunado, dado que elimina la posibilidad de coalición de fuerzas políticas minoritarias. Esto, en su opinión, es una medida regresiva frente a las minorías.</p> <p>Finalmente, considera que no tiene sentido hacer cambios a la financiación preponderantemente estatal. No es necesario reformar lo que ya está dicho. A su vez, hay que reformular el órgano de control electoral en cuanto a su nominación. Sin esto, no tiene sentido hacer cambios a la financiación de las campañas políticas.</p> <p>Nicolás Díaz Cruz – Extituto de Política Abierta</p> <p>La reforma busca fortalecer la democracia interna, por lo menos en su justificación y da luces para el proceso reglamentario, pero no da luces sobre cómo esto contribuye a procesos más transparentes, más rendición de cuentas, procesos más participativos, y el uso de herramientas que lleven a incluir distintas poblaciones.</p> <p>Lo primero que hay que decir, según él, es que la ausencia de mecanismos de democracia intra-partidaria es grande. Y a pesar de establecerse listas cerradas, si no hay mecanismos claros de democracia intra-partidaria, lo que se garantiza es que no surjan nuevos liderazgos y se fortalezcan las estructuras partidistas.</p> <p>En cuanto al voto electrónico, afirma que se ha trabajado en uso de nuevas tecnologías y gobierno abierto. Actualmente, se adelanta un Laboratorio Experimental Legislativo en el</p>
<p>Concejo de Bogotá. Se concluye que es mejor el uso de mecanismos digitales y propuestas análogas, pues no toda la población tiene conectividad. Hay que tener en cuenta que la población rural tiende a estar apartada del uso de herramientas digitales. Por eso, es necesario no solo incluir voto electrónico, sino la utilización de mecanismos digitales y análogos que permitan incluir a poblaciones que siempre han estado ausentes (por ejemplo, el voto postal y/o el voto en ausencia).</p> <p>Está de acuerdo con el ex magistrado Novoa en que impedir la realización de coaliciones es regresivo. A su vez, apoya el voto obligatorio. Por otro lado, insiste en que la participación no solo consiste en el ejercicio del voto, sino el establecimiento de incentivos a poblaciones marginadas y mecanismos consultivos que permitan la participación. En ese sentido, modelos aleatorios como sorteos, son incentivos de participación en el ejercicio democrático y electoral.</p> <p>Frente a poblaciones diferenciales y marginadas, sostiene que es necesario que se establezcan mecanismos de participación dentro de los partidos por grupos etarios. A su vez, dentro de las listas debe haber escaños para población joven, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad.</p> <p>Finalmente, señala que la democracia en el mundo está adoptando modelos interpartidista, por lo que es necesario abrir los partidos, hacerlos más transparentes, democráticos, incluyentes y participativos. Así, además de las cuotas, se deben implementar otras medidas para fortalecer la transparencia al interior de los partidos, de lo contrario, se incentivan democracias cada vez más clientelares y más nepotistas.</p> <p>Carolina Jiménez - Universidad Nacional, Centro de Pensamiento y Dialogo Político</p> <p>Señala que desde el año 2017 no ha sido posible avanzar en una reforma efectiva. Centra su participación en tres aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asuntos sobre el acuerdo de paz. 2. Problemas del sistema electoral. 3. Valorar la propuesta de los proyectos de acto legislativo. <p>El punto 2.3 del Acuerdo Final genera condiciones de ampliación democrática a partir de seis elementos importantes a tener en cuenta: 1. No existen garantías efectivas para ampliar las fuerzas minoritarias. De esa manera, el Estatuto de la Oposición contribuye, pero es limitado. 2. Necesidad de rediseñar el orden institucional, desprivatización de las elecciones y depuración del censo. 3. Profunda desigualdad de representación territorial. Por ejemplo, cinco departamentos concentran la representación parlamentaria. 4. Financiación. 5. Precariedad institucional y 6. Desligar la personería jurídica de los partidos del umbral, así como avanzar en la figura de la adquisición progresiva de derechos.</p>	<p>Sobre el Proyecto de Acto Legislativo, considera como aspectos importantes, la modificación del artículo 107 sobre democracia interna de los partidos y movimientos, la elección democrática de candidatos y el registro único de militantes. Sin embargo, sostiene que en todo caso, los desarrollos estatutarios deben conducir a la democratización.</p> <p>A su vez, considera valiosa la propuesta contenida en el párrafo 3 del artículo 258, sobre puestos rurales de votación, pues se trata de una mora histórica. Sin embargo, en su opinión, es insuficiente. En ese sentido, manifiesta que es importante que se garantice el transporte el día de las votaciones, ya que los costos y kilómetros que se tiene que recorrer para ejercer el derecho al voto, son aspectos antidemocráticos.</p> <p>Por otro lado, sostiene que el establecimiento de listas bloqueadas y cerradas y la promoción intergeneracional, debe estar acompañada de democracia interna para evitar la "dictadura del bolígrafo". Así mismo, exalta la "lista cremallera" como medio para acabar la brecha de participación y representación de género, aunque aclara, que es insuficiente. En ese sentido, propone que se deben generar condiciones de discriminación positiva de financiación, teniendo en cuenta si los partidos y movimientos tienen asuntos o carteras vinculados a mujeres. A su vez, considera importante la financiación preponderantemente estatal, aunque lo deseable es la financiación total para desprivatizar la competencia política.</p> <p>Finalmente, señala los asuntos ausentes de la reforma: separación del umbral de la personería jurídica, sistema de adquisición progresiva de derechos, ausencia de regulación del sistema de coaliciones y régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas. En lo que respecta a la institucionalidad electoral, manifiesta que la propuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de reforma al Código Electoral es importante, pero es insuficiente, dado que no toca el punto nuclear, esto es, la naturaleza política del Consejo Nacional Electoral. Así, concluye señalando que hasta tanto no se modifique este aspecto, no será una institución guardiana de la democracia.</p> <p>Ana Alzamora – Fundación Seamos (segunda intervención)</p> <p>En cuanto al voto obligatorio, considera que hay una relación directa entre clientelismo y compra de votos el día de las elecciones. En ese sentido, esto se ve reflejado en la capacidad de organizarse y excluye a la población que no está motivada a participar. De acuerdo con lo anterior, el voto obligatorio ayudaría a neutralizar las maquinarias y mitigar consecuentemente la crisis de representación.</p> <p>En cuanto al voto rural, considera que debe ir más allá del aumento de puestos de votación y sugiere el voto anticipado para la ruralidad.</p> <p>María Paola Suarez - Directora de Asuntos Legislativos del Ministerio del Interior, delegada de la Ministra del Interior (segunda intervención)</p>

En cuanto al Senado regional, señala que el Ministerio respeta la independencia de los poderes, por lo que acatarían lo que el Legislativo decida en esta materia, sobre la base, que la tri-división del poder es fundamental. En relación con el voto obligatorio, considera que debe ser prioridad revisar los incentivos existentes. La ley establece actualmente estímulos para el ejercicio del voto. A su vez, en el proyecto 234 de reforma al Código Electoral se incluyen facilidades de transporte gratuito, la extensión del tiempo de votación y más puestos de votación en lugares alejados.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Los proyectos de acto legislativo acumulados tiene como objeto modificar la Constitución Política en asuntos referentes a los sistemas de partidos y electoral colombiano.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

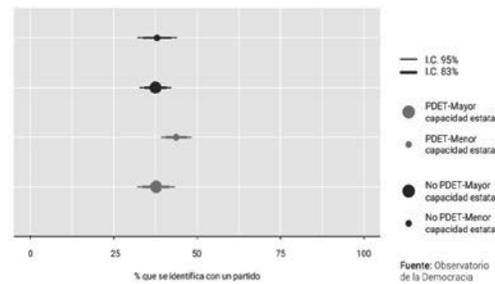
El proyecto de acto legislativo No. 250 de 2020 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una Reforma Política y se dictan otras disposiciones", fue justificado por sus autores en los siguientes términos:

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

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

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

Gráfica 31. Identificación partidista, según tipo de municipio



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



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

Gráfico 14. Porcentaje de personas de 18 años y más según confianza en las instituciones o actores (confianza mucho) Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso 2019

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

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

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

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

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

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

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

1. Fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos en Colombia

1.1 Mecanismos de democracia interna

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

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

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

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

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

deberá respetar la diversidad y autonomía de los partidos a la hora de determinar los mecanismos democráticos de selección de candidatos.

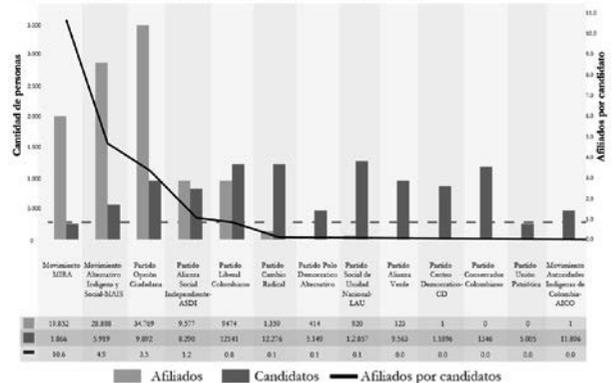
1.2. Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos

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

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

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

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



Teniendo en cuenta el déficit de registro de militantes que se presenta en la actualidad, el Registro Único de Militantes de Partidos y Movimientos Políticos se constituye en un mecanismo pertinente para fortalecer la democracia en Colombia, en la medida que consolida el relacionamiento entre los partidos y movimientos políticos con sus militantes, y genera dinámicas de fidelización de pertenencia a un partido o movimiento, con el cual se comparte una ideología y, que a su vez, representa los intereses del militante.

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

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

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

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

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

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

1.4. Financiación preponderantemente estatal

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

Adicionalmente, el sistema actual de financiación ha generado un aumento en los costos de campaña, lo cual puede tener efectos negativos en materia de transparencia de los candidatos electos. En ese escenario, según el Índice de Costos de Campañas Electorales – ICCE correspondientes al periodo 2010 – 2019, publicado por el DANE, hacer política en el país, es cada vez es más costoso.

ICCE. Variación anual.
Total Nacional
2010 - 2019

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

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

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

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

2.1. Listas cerradas, paritarias y con recambio generacional

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

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

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

El adecuado funcionamiento de las listas cerradas está sujeto, a su vez, al esquema de democracia interna de los partidos y en el control que ejercen los dirigentes en el proceso de nominación. En ese sentido, "(...) La selección de candidatos es una de las decisiones más trascendentales que deben afrontar los partidos políticos. Su legitimidad formal, su carácter vinculante y su papel como uno de los ejes articuladores de la movilización ciudadana alrededor de los partidos, así lo determinan" (CEDAE, 2015, P. 209).

Listas paritarias

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

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

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

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

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

Lo anterior, sin embargo, no refleja la composición de las listas, ni de la sociedad colombiana, que según el censo 2018 está conformada por una población mayoritariamente femenina: 51,2% mujeres y 48,89% hombres. Es decir, que mientras las mujeres son mayoría en la sociedad, su nivel de participación en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes no supera el 24%.

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

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

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

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

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

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

Estudios internacionales

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

La implementación de cuotas de género con lista cerrada tiene un impacto positivo en la elección de mujeres, pues garantizan un piso mínimo de representación de las mismas en todos los partidos y distritos.

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

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

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

Recambio generacional

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

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

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

En el caso de Colombia, la información sobre participación electoral con identificación de grupo etario es escasa, pero tanto la MOE como la CELAG expresan una sub-representación de la población joven. Por ejemplo, en la participación del Congreso, es requisito para ser elegido en la Cámara de Representante la edad mínima de 25 años y para el Senado la edad mínima de 30 años, de acuerdo con los artículos 172 y 177 de la Constitución Política, razón por la cual no hay una participación del segmento población de 18 a 24 años.

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

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

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

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

De acuerdo con el diagnóstico de la Misión Electoral Especial, MOE, existen falencias de los datos oficiales para el diagnóstico del acceso al voto. (MOE, 2017; P. 172-175). Por otro lado, aunque la Registraduría Nacional del Estado Civil ofrece el nombre de los puestos de votación, aún se presentan problemas en lo que respecta a la georeferenciación de 10.839 puestos de votación (MOE, 2017, P. 173-174). En el mismo sentido, si bien, un puesto de votación se puede dividir en distintas sedes para lograr cubrimiento, no hay forma de identificar geográficamente dónde se encuentra con precisión².

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

2

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

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

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

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

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

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

Nivel de dificultad de acceso a puestos de votación en el municipio	Número de municipios	Número de municipios con resguardos	Porcentaje de municipios con resguardos	Número de Resguardos Indígenas	Porcentaje de Resguardos Indígenas
Sin dificultad	762	84	11%	187	22%
Media	128	29	23%	107	13%
Alta	118	46	39%	175	21%
Extrema	114	82	72%	378	45%
Total	1122	241	21%	847	100%

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

Tomado de: MOE, 2017, P 182.

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

Nivel de dificultad de acceso a puestos en el municipio	Número de municipios	Número de municipios con consejos comunitarios	Porcentaje de municipios con consejos comunitarios	Número de consejos comunitarios	Porcentaje de consejos comunitarios
Sin dificultad	762	43	6%	94	8%
Media	128	6	5%	13	6%
Alta	118	15	13%	102	44%
Extrema	114	11	10%	25	11%
Total	1122	75	7%	234	100%

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

Tomado de: MOE, 2017, P 183.

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

El Proyecto de Acto Legislativo No. 145 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia", fue justificado por sus autores en los siguientes términos:

I. Justificación

Uno de los temas más complejos de sortear dentro de la consolidación de las democracias es establecer las formas mediante las cuales se va a ejercer la manifestación más pura de la transformación de autoritarismo a democracia, el voto.

El método democrático establece que para que se entienda consolidado el proceso de democratización, es necesario que (I) las decisiones se tomen por personas elegidas mediante voto popular, (II) La competencia entre los candidatos sea libre (III) Todos los ciudadanos tengan derecho a votar.

Sin embargo, la concreción del sufragio no es un asunto sencillo y de Estado a Estado se han variado las fórmulas de elección y de sufragio. En el caso de Colombia, las formas de elección de corporaciones públicas son distinta a la que se emplea para los cargos uninominales, debido a que responden a filosofías diferentes y la primera se debe ajustar de la mejor manera para que sea proporcional a representatividad adquirida, pues a diferencia de los cargos uninominales, las corporaciones públicas deben procurar estar conformadas de la manera más amplia posible y conciliar esto con las decisiones por mayorías tan propias de los sistemas democráticos.

Pero en el caso puntual de Colombia, ha existido un trasegar complejo y en evolución sobre el sistema electoral, la representatividad y el fortalecimiento de los partidos sobre las candidaturas individuales y en ese periplo, nos encontramos hoy con un sistema de voto preferente y listas abiertas que ha contribuido a que se desdibujen los movimientos y partidos políticos, su peso en la democracia, pero además, con un problema de fondo y es la creación de micro empresas electorales, diseñadas para cooptar votos en favor de una persona, no de un movimiento, lo que desnaturaliza las corporaciones públicas y los esfuerzos de consolidación de bancadas.

Así las cosas, Colombia debe retomar el rumbo de las banderas, de la identificación partidista y los colectivos sociales como formas de participación y control del poder en los lugares llamados a deliberaciones amplias, por esta razón y otras que se expondrán a continuación, se hace necesario eliminar el voto preferente y volver a las listas cerradas que fortalezcan los mecanismos democráticos dentro de los propios partidos y movimientos políticos.

II. El voto preferente

El voto preferente u ordinal es aquel en el que el elector escoge dentro de un grupo de una lista de candidatos de un partido o movimiento político el candidato de su preferencia, esto se ve en aquellas formas de elección en la que se pretenden llenar varias curules o escaños de origen partidista, como lo describen BRENES y MATARRITA funciona de manera que el elector va "reorganizándolo" la nómina y adjudicando los escaños en disputa de conformidad con la prelación que, según las

preferencias de los votantes, haya sido compuesta³ así pues, el partido propone un orden y son los votantes los que reorganizan el listado para ocupar los cupos respectivos, por lo que en realidad, no debería ser una dinámica de ganadores o vencidos, sino de reorganización de las decisiones políticas.

En el artículo que se cita con anterioridad describen los efectos que puede tener la inclusión del voto preferente en los sistemas políticos por nombrar algunos:

- El encarecimiento de las elecciones.
- Debilitamiento de los partidos y movimientos políticos
- Personalización de la política

1. Encarecimiento de las elecciones

En la investigación que hizo la firma *Cifras y Conceptos* con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y con y con el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria en el estudio "Evaluación general de campañas al Senado en el 2014" reveló que en promedio el costo de una campaña para aspirar al senado en Colombia, cuesta tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000), monto que excede en 4 veces el tope permitido por la ley, esto se debe a que el mercado electoral en elecciones de multiplicidad de cargos es mucho menor, y deben competir con adversarios que representan probablemente las mismas ideas o similares porque pertenecen a un mismo partido por lo que la fuerza publicitaria, atracción de donantes es mucho más competido, y al existir tanta demanda electoral, los costos suben, cada candidato se vuelve una empresa que debe generar estrategias para quitarle votos a candidatos de su propia línea. Estas "victorias" no representan mayor representatividad, sino meramente un juego de mayor inversión y estrategia electoral personalizada, en el que lejos de referenciar un partido o movimiento que es finalmente el que ostenta la representatividad se convierte en micro movimientos unipersonales que pueden truncar el avance del movimiento.

En Conclusión. Como dijo Luis Antonio Sobrado, presidente del tribunal supremo electoral en Costa Rica al ser cuestionado sobre el voto preferente:

"Habrá tantas campañas como candidatos existan, además, el rival de un candidato no sólo está en la acera del frente sino también entre sus compañeros de fórmula, lo cual no solo genera este fenómeno de campañas paralelas sino que también genera canibalismo partidario."⁴

2. Debilitamiento de los partidos y movimientos políticos

El orden inicial de las listas de los partidos en su lógica debe responder a procesos de consenso y decisión a la que los candidatos se someten, el partido debe entonces propender por adquirir la mayor cantidad de votos posibles y así obtener mayor participación dentro de las corporaciones públicas, al no ser respetado el orden de la lista debido a la dinámica del voto preferente, es el candidato el que termina asumiendo una pseudo propiedad sobre los votos que obtiene, lo que rompe la articulación de una bancada y del mismo partido, o termina el partido dando avales a candidatos por razones de caudal electoral, no por afinidad política y eso termina desdibujando la noción de partido como:

³ BRENES, Luis Diego y MATARRITA, Mario Andrés. Efectos colaterales del voto preferente. Revista de Derecho Electoral. Universidad de la Rioja.

⁴ Entrevista NOTICIAS CLUMBIA a Luis Antonio Sobrado. 24 de enero de 2012

"Toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses, y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada en los procesos electorales."⁵

Los partidos y movimientos políticos, aunque en la sociedad son estigmatizados y considerados como grupos sin reconocimiento social debido al desdén que suele ocasionar la política en la mayoría de sociedades, lo cierto es que son fundamentales y pilares para las conformaciones de las democracias, son en ellos donde idealmente se deben concentrar las diferentes visiones de sociedad y pugnar para que aquellas mediante elecciones accedan al poder y representen la visión de las mayorías, y sus representantes elegidos deben, en teoría decidir basados en la lógica e ideología de la agrupación por la que fueron elegidos, pero al ser dueños de sus propios votos, ocurre lo que dice CASAS ZAMORA "Una vez electo (el candidato) le deberá muy poco al partido. Es obvio que la erosión de lealtades y la heterogeneidad organizacional afectan la cohesión partidaria"⁶ y lo anterior no es palpable en la realidad colombiana y es por esto por lo que, durante años se ha hablado del trasfugismo político, entendido como:

"Aquellos forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra"⁷

En efecto, el trasfugismo político de ser aceptado, debate que para efectos del presente proyecto no se abordará, si implica necesariamente que si una persona puede pasar y ostentar representatividad política en un partido u otro de forma inmediata, si debe cuestionarse si hay identidad política en el político o en los partidos políticos en los que se mueve, y si las razones del trasfugismo responden en todo caso a razones de ideología o de caudal electoral, pues siendo la segunda, estos fenómenos solo contribuyen a la pérdida de fuerza, gobernabilidad y articulación a los movimientos, en consecuencia, su legitimidad se pone en duda.

3. Personalización de la política

Tal vez uno de los efectos colaterales más preocupantes del voto preferente es que la política no termina siendo representada en banderas e ideas, sino en seres humanos, y esto no es novedoso, ocurre en todo el mundo, pero si debe revisarse en qué escenarios ocurre, pues es lógico que para cargos uninominales, la persona pese de manera preponderante debido a su visibilidad y al cúmulo de funciones que deben tener esos cargos, pero al ocurrir tal fenómeno en escenarios políticos como las corporaciones públicas, tal situación solo exacerbaba innecesariamente el caudillismo político que tanto daño le ha hecho a Latinoamérica, y es que, finalmente resulta en que los elegidos se sientan dueños de la curul que ocupan, sin obligación de disciplina al partido al que representan, teniendo más peso el elegido, que la bancada. Bajo ningún concepto este fenómeno contribuye a la formación de ideas políticas, solo resulta en figuras humanas que como humanos son pasajeras, y la caducidad de las ideas, que es finalmente lo que debe perdurar en el tiempo.

Dentro de otros efectos negativos también se puede resaltar que el sistema es más confuso para los electores, requiere más esfuerzo de la Registraduría para la logística de la votación y el escrutinio,

⁵ GARCÍA COTARELO, Ramón. *Los Partidos políticos*, 1985. Editorial Sistema. Madrid.

⁶ CASAS ZAMORA, Kevin. *Contra el voto preferente*. Periódico La Nación. Edición del 23 de marzo de 2011

⁷ SEIJAS VILLADANGOS, Esther. *Representación democrática, Partidos políticos y tráfugos*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional. 2000.

y además en realidad no refleja mejor o mayor representatividad pues solo responde a una lógica de reorganización de lista sobre los votos que se acumulan finalmente al partido que tiene capacidad de arrastre hacia los que resultaron con más votos, y el argumento de que resultan electos los mejores dentro de la lista, debe ser analizado con cuidado pues es tradición política que algunos cupos son peledados, que no responden necesariamente al orden basados sobre todo, es fácil recordación para el elector, situación que a todas luces no es de fondo, sino de mala estrategia memotécnica.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.

CONSTITUCIONAL

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

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

LEGAL

LEY 3 de 1992 "Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".

"...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.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) 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 paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos (...).

V. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

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".

Como ponentes consideramos que el contenido y propuesta es de carácter general, por lo que no configuraría un conflicto de interés. A su vez, si aun así, se considerara que hay interés, este no es actual, por lo que no se estaría incurso en un conflicto de interés de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley.

VI. TEXTOS PRESENTADOS INICIALMENTE

<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 250 DE 2020 CÁMARA</p> <p>"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 107, 258 Y 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE IMPLEMENTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p>	<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 145 DE 2020 CÁMARA</p> <p>"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA"</p>
<p>Artículo 1º. Modifíquese y adiciónese el artículo 107 de la Constitución Política, así:</p> <p>ARTÍCULO 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p>	

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

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

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

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

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

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

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

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

<p><u>Estado, los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad</u> cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.</p> <p>Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar tema, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones..</p>	<p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 12o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.</p> <p>El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.</p> <p><u>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. El Gobierno Nacional presentará a más tardar el 20 de julio de 2021, uno o más proyectos de ley que determinen y reglamenten los procedimientos de escogencia democrática de candidatos a cargos de elección popular, así como los demás asuntos que requieran reglamentación de los demás artículos de este Acto Legislativo.</u></p>
<p>Artículo 2. Adiciónese el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas</p>	<p>elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.</p> <p><u>PARÁGRAFO 3. Se implementarán medidas diferenciales que favorezcan el voto rural, a partir de la creación de nuevos puestos rurales de votación y puestos móviles de votación. La Ley desarrollará la materia.</u></p> <p>Artículo 3º. Modifíquese y adiciónese el artículo 262 de la Constitución Política, así:</p> <p>ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad,</p> <p>Artículo 1. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. <u>Las listas serán cerradas y bloqueadas para las elecciones a todas las corporaciones públicas. La selección de los candidatos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley."</u></p> <p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre</p>

<p>alternancia, <u>recambio generacional</u> y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Hasta el año 2025, cada partido, o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p> <p>A partir del año 2026, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos presentará únicamente listas cerradas y bloqueadas a las corporaciones públicas, conformadas</p>	<p>otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista</p>	<p><u>de manera intercalada entre mujer y hombre u hombre y mujer. Además, las listas a corporaciones públicas de todos los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos deberán tener al menos un (1) candidato de máximo treinta y cinco años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para el caso del Senado de la República; o de máximo treinta años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para las demás corporaciones públicas.</u></p> <p>La financiación de todas las campañas a cargos de elección popular será preponderantemente estatal. La ley regulará la <u>materia, así como</u> financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°: Hasta la vigencia fiscal 2025, los <u>partidos y movimientos políticos cuyas listas a corporaciones públicas hayan sido en su totalidad cerradas y bloqueadas, intercaladas entre mujer y</u></p>	<p>de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>
<p><u>hombre u hombre y mujer y con al menos un (1) candidato de máximo treinta y cinco años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para el caso del Senado de la República; o de máximo treinta años cumplidos al momento de la elección por cada tres (3) posiciones de la lista, para las demás corporaciones públicas, recibirán el doble de la financiación estatal que les habría correspondido normalmente durante el año siguiente a la elección.</u></p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional presentará a más tardar el 20 de julio de 2021 un Proyecto de Ley Estatutaria que reglamente el funcionamiento y sostenibilidad y establezca controles efectivos para la financiación preponderantemente estatal de todas las campañas a cargos de elección popular, según lo dispuesto en el inciso 5° de este artículo.</p> <p>Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo regirá a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2. Vigencia. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.</p>	<p>ARTICULO 107. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y</p>	<p>"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 107 Y 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE IMPLEMENTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>ARTICULO 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p><u>Los Partidos y Movimientos Políticos deberán elegir democráticamente a sus candidatos a cargos de elección popular y directivos, mediante los procedimientos que determine la Ley sobre la materia.</u></p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, <u>los partidos y movimientos políticos</u> podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas, que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que</p>
<p>VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p>			
<p>TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CON RELACIÓN A LA NORMA CONSTITUCIONAL ACTUAL</p>		

<p>publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p> <p>Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con</p>	<p>rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p> <p>Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, o <u>delitos contra la administración pública y patrimonio del Estado, los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad</u></p>	<p>anterioridad a la expedición del aval correspondiente.</p> <p>Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la</p>	<p>cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.</p> <p>Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a</p>
<p>entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.</p> <p>El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.</p> <p>ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante</p>	<p>los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.</p> <p>El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.</p> <p><u>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional presentará a más tardar el 20 de julio de 2021, uno o más proyectos de ley que determinen y reorganicen los procedimientos de escogencia democrática de candidatos a cargos de elección popular, así como los demás asuntos que requieran reglamentación de los demás artículos de este Acto Legislativo.</u></p> <p>ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p>	<p>mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia</p>	<p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. Hasta el año 2022, cada partido, o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p> <p><u>A partir del año 2023, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos presentará únicamente listas</u></p>

<p>interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>	<p><u>cerradas v bloqueadas a las corporaciones públicas, conformadas de manera intercalada entre mujer y hombre u hombre y mujer.</u></p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p> <p><u>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º: Durante la vigencia fiscal 2023, los partidos y movimientos políticos cuyas listas a corporaciones públicas en las elecciones del año 2022 hayan sido en su totalidad cerradas v bloqueadas e intercaladas entre mujer y hombre u hombre y mujer, recibirán el doble de la financiación estatal que les habría correspondido normalmente durante el año siguiente a la elección.</u></p>
	<p>Artículo 3. Vigencia. El presente Acto Legislativo regirá a partir de su promulgación.</p>

VIII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 250 de 2020 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una Reforma Política



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Ponente

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 250 DE 2020 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 145 DE 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 107 Y 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE IMPLEMENTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 107 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

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

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

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

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

Cordialmente,

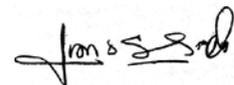


JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Coordinador ponente

HERNAN GUSTAVO ESTUPIÑAN CALVACHE
Coordinador ponente



JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Coordinador ponente



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Ponente



EDWARD DAVID RODRIGUEZ
Ponente



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente



CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

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

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

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

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

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 262 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

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

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. Hasta el año 2022, cada partido, o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

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

de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

A partir del año 2023, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos presentará únicamente listas cerradas y bloqueadas a las corporaciones públicas, conformadas de manera intercalada entre mujer y hombre u hombre y mujer.

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

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º: Durante la vigencia fiscal 2023, los partidos y movimientos políticos cuyas listas a corporaciones públicas en las elecciones del año 2022 hayan sido en su totalidad cerradas y bloqueadas e intercaladas entre mujer y hombre u hombre y mujer, recibirán el doble de la financiación estatal que les habría correspondido normalmente durante el año siguiente a la elección.

ARTÍCULO 3. Vigencia. El presente Acto Legislativo regirá a partir de su promulgación.



Cordialmente,

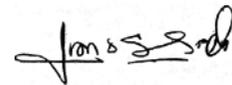


JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Coordinador ponente

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
Coordinador ponente



JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Coordinador ponente



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Ponente



EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Ponente



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Ponente



CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad o paternidad durante las declaratorias de emergencia y se dictan otras disposiciones

Bogotá D.C. septiembre 2020

Honorable Representante
JUAN DIEGO ECHAVARRIA SÁNCHEZ
Presidente Comisión VII Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 005/2020C "Por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad o paternidad durante las declaratorias de emergencia y se dictan otras disposiciones"

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 005/2020C "Por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad o paternidad durante las declaratorias de emergencia y se dictan otras disposiciones" El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto
- III. Exposición de motivos
 - A. Antecedentes
 - B. Fundamentos normativos
 - C. Derecho comparado
- IV. Pliego de modificaciones

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA:

El Proyecto de Ley 005 de 2020, fue radicado el día 20 de julio de 2020 por los Congresistas María José Pizarro Rodríguez y León Fredy Muñoz Lopera.

El pasado 19 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes a los Representantes Jhon Arley Murillo Benítez, Jorge Alberto Gómez Gallego y Jorge Enrique Benedetti Martelo.

II. OBJETO DEL PROYECTO:

La iniciativa tiene por objeto proteger la vida y la salud de niñas y niños recién nacidos, y las de sus padres; cuando haya hechos que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

A. Antecedentes

Esta iniciativa surge en el contexto de la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud en el 2020, y la declaratoria de emergencia sanitaria (y sus prórrogas) por parte del Ministerio de Salud mediante Resolución 844 del 28 de mayo de 2020, frente a la existencia y propagación del virus SARS COV 2 y la enfermedad COVID 19. Se diseña la propuesta tras conocer cifras de la Secretaría de Salud de Bogotá; según las cuales, solamente en la ciudad de Bogotá, de acuerdo a información proporcionada por la red pública nacieron 1.792 bebés entre el 06 y el 31 de marzo del presente año.²

¹ Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 prorrogó la emergencia hasta el 30 de noviembre de 2020.
² Tomado de: [https://bojota.gov.co/ministerio-de-salud-declaracion-emergencia-durante-cuarentena#:~:text=1%20del%2017%20de%20julio%20del%20a%C3%B1o%202020,20durante%20la%20cuarentena,2%20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020,20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020,20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020,20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020](https://bojota.gov.co/ministerio-de-salud-declaracion-emergencia-durante-cuarentena#:~:text=1%20del%2017%20de%20julio%20del%20a%C3%B1o%202020,20durante%20la%20cuarentena,2%20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020,20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020,20del%2019%20de%20agosto%20del%20a%C3%B1o%202020)

Hemos evidenciado que, específicamente, los eventos epidemiológicos o pandémicos son situaciones que pueden afectar gravemente el orden económico, social y ecológico del país. De acuerdo con Guiomar Huguet Pané, reportero para *National Geographic*:

*"La enfermedad forma parte de la historia de la humanidad de manera intrínseca. En la actualidad estamos sufriendo el coronavirus, pero desde que el ser humano empezó a organizarse en sociedad y a crear núcleos de personas que convivían juntos en un mismo espacio territorial, las enfermedades contagiosas tomaron un especial protagonismo. A medida que la población mundial fue creciendo, cuando una enfermedad se extendía y afectaba a varias regiones del planeta, convirtiéndose en una amenaza para la población, se empezaron a documentar las primeras pandemias. Estas pandemias en ocasiones transformaron las sociedades en las que aparecieron y, muy posiblemente, han cambiado o influido decisivamente en el curso de la historia."*³

Como resultado y aprendizaje de la experiencia que vivimos durante 2020, y con la intención de brindar a las sociedades futuras herramientas que les permitan afrontar de mejor manera un escenario semejante se presenta la iniciativa en cuestión.

La propuesta fue socializada con una funcionaria del Ministerio del Trabajo el 3 de septiembre de 2020, en el marco de una reunión virtual adelantada con los equipos de trabajo de la Representante autora del proyecto, y de los tres Representantes ponentes. Tras resolver dudas que había sobre la propuesta, todos los presentes manifestaron su reconocimiento sobre la pertinencia de la misma. Finalmente, a través de una evaluación conjunta y constructiva, se acordaron cambios que propenden por mejorar el proyecto de ley.

B. Fundamento jurídico

Esta iniciativa se basa en los siguientes fundamentos jurídicos:

• Constitucionales

- **Art 5.** El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.
- **Art 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

³ Tomado de: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/grandes-pandemias-historia_15178/1

• Tratados internacionales

- **Convención sobre los Derechos Del Niño**, esta Convención fue ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991.
 - **Art. 24**
 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
 - a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
 - b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
 - **Convenio 183 de la OIT.** La OIT considera que el embarazo, el parto y el período puerperal son tres fases de la vida procreadora de la mujer que suponen peligros particulares para su salud, por lo que es necesario brindarles una protección especial en el lugar de trabajo. . Por esto se prohíbe el trabajo en condiciones peligrosas para la salud de la madre o del niño.

• Jurisprudencia

- **T-293/17 - MP GLORIA STELLA ORTIZ**

La Corte ha entendido que la categoría de sujeto de especial protección constitucional que incluye entre otros los menores de edad, las mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, es una institución jurídica cuyo propósito fundamental es reducir los efectos nocivos de la desigualdad material. Todo lo anterior debe ser entendido como una acción positiva en favor de quienes, por razones particulares, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. No obstante, la condición de sujeto de especial protección constitucional no excluye ni elimina el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos.

- **C-262/16 - MP JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

El artículo 44 de la Constitución señala algunos derechos fundamentales de los niños, hace extensivos todos los otros derechos plasmados en la Carta Política, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia, y consagra en forma expresa que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás Esta norma es el fundamento constitucional de lo que se conoce como el interés superior del menor, aun cuando su reconocimiento normativo también emana de instrumentos de derecho internacional, algunos vinculantes para Colombia por la vía del bloque de constitucionalidad. El interés superior del menor implica reconocer a su favor un trato preferente de parte de la familia, la sociedad y el Estado, procurando que se garantice siempre su desarrollo armónico e integral.

C. Derecho Comparado

Países como Chile, han adoptado estas medidas para los trabajadores/as que ejerzan derecho de descanso de postnatal y fuero postnatal, cuyo plazo vena durante estado de excepción de catástrofe, su permiso se extiende hasta que se levante la declaración de ese estado.

- **Art 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

- **Art 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. 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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

• Legales

- **Ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia):**
 - **Art. 7. PROTECCIÓN INTEGRAL.** Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.
 - **Art. 8. INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES.** Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.
- **Código Sustantivo del Trabajo**
 - **Art. 236 LICENCIA EN ÉPOCA DEL PARTO E INCENTIVOS PARA LA ADECUADA ATENCIÓN Y CUIDADO DEL RECIÉN NACIDO.**
 1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia. (...) PARÁGRAFO 2º. El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.
 - **Art. 239 PROHIBICIÓN DE DESPIDO.**
 1. Ninguna trabajadora podrá ser despedida por motivo de embarazo o lactancia sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo que avale una justa causa.
 2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro de los tres meses posteriores al parto. (...)
 - **Art. 241. NULIDAD DEL DESPIDO.**
 1. El empleador está obligado a conservar el puesto a la trabajadora que esté disfrutando de los descansos remunerados de que trata este capítulo, o de licencia por enfermedad motivada por el embarazo o parto. (...)

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

Texto presentado inicialmente	Cambios propuestos para el primer debate	Justificación
Artículo 1º. Extender la licencia de maternidad o paternidad durante el tiempo que dure la declaratoria de emergencia realizada por el Gobierno Nacional y sus prórrogas, con ocasión a un evento epidémico o pandémico.	Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto proteger la vida y la salud de niñas y niños recién nacidos, y las de sus padres; cuando haya hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.	Se proponen cambios en la redacción con la intención de dar mayor claridad al objeto central del proyecto. Se busca que no suene repetitivo al artículo segundo y que se entienda que no se refiere a una emergencia concreta sino a cualquier otra que pueda sobrevenir en el futuro.
Artículo 2º. Extiéndase la licencia de maternidad que concluya en el marco de la declaratoria de emergencia realizada por el Gobierno Nacional con ocasión a un evento epidémico o pandémico, hasta la vigencia de esta o de su prórroga. Parágrafo. En caso de muerte o grave enfermedad de la madre, la licencia de paternidad se extenderá hasta la vigencia de la declaratoria de emergencia realizada por el Gobierno Nacional o de su prórroga.	Artículo 2º. Extiéndase la licencia de maternidad que concluya durante el desarrollo de una emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional o de una emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a un evento epidémico o pandémico. La prórroga de la licencia tendrá lugar desde el día siguiente en el que termine la licencia de maternidad, de conformidad con la normatividad laboral, y hasta el día en el que termine definitivamente la declaratoria de emergencia. Parágrafo. En caso de muerte o grave enfermedad de la madre, la licencia de paternidad se extenderá hasta el día en el que termine definitivamente la declaratoria de emergencia.	Se proponen cambios de redacción. Se adiciona una disposición que permita aclarar que lo que se propone en esta iniciativa es adicional a la licencia de maternidad contemplada en el Código sustantivo del Trabajo.
Artículo 3º. Extiéndase la licencia de paternidad que haya iniciado durante la declaratoria de emergencia realizada por el Gobierno Nacional con ocasión a un evento epidémico o pandémico, por el término de un mes.	Artículo 3º. Extiéndase la licencia de paternidad que concluya durante el desarrollo de una emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional o de una emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a un evento epidémico o pandémico. La prórroga de la licencia será de un mes adicional a la licencia de paternidad contemplada en la normatividad laboral, y tendrá lugar desde el día siguiente en el que termine dicha licencia.	Se considera pertinente que el momento que se tenga en cuenta para la prórroga de la licencia de paternidad sea el momento en el cual esta termina y no en el que esta inicia. Se adiciona una disposición que permita aclarar que lo que se propone en esta iniciativa es adicional a la licencia de paternidad contemplada en el Código sustantivo del Trabajo.
Artículo 4º. Extiéndase el fuero de maternidad y de paternidad según corresponda, que termine o haya terminado en el marco de la declaratoria de emergencia realizada por el Gobierno Nacional con ocasión a un evento epidémico o pandémico, hasta la vigencia de esta o de su prórroga.	Artículo 4º. Las prohibiciones y nulidades contempladas en los artículos 239 y 241 del Código Sustantivo del Trabajo son aplicables durante la vigencia de las prórrogas de las licencias de que trata los artículos 2 y 3 de la presente ley.	En aras de garantizar la aplicabilidad sistemática y congruente del ordenamiento jurídico se hace mención a los artículos específicos del Código Sustantivo del Trabajo a los cuales se les daría aplicación en el marco de las prórrogas de licencias de maternidad y paternidad.
Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se mantiene igual.

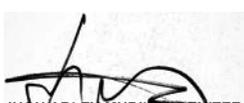
PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia FAVORABLE y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 005/2020C "Por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad o paternidad durante las declaratorias de emergencia y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Representante a la Cámara
Cambio Radical
Comisión VII Constitucional Permanente (Coordinador Ponente)



JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
Representante a la Cámara
Colombia Renaciente
Comisión VII Constitucional Permanente (Ponente)



JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Polo Democrático
Comisión VII Constitucional Permanente (Ponente)

PROYECTO DE LEY No. 005 DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad o paternidad durante las declaratorias de emergencia y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1º. La presente ley tiene por objeto proteger la vida y la salud de niñas y niños recién nacidos, y las de sus padres; cuando haya hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.

ARTÍCULO 2º. Extiéndase la licencia de maternidad que concluya durante el desarrollo de una emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional o de una emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a un evento epidémico o pandémico.

La prórroga de la licencia tendrá lugar desde el día siguiente en el que termine la licencia de maternidad, de conformidad con la normatividad laboral, y hasta el día en el que termine definitivamente la declaratoria de emergencia.

Parágrafo. En caso de muerte o grave enfermedad de la madre, la licencia de paternidad se extenderá hasta el día en el que termine definitivamente la declaratoria de emergencia.

ARTÍCULO 3º. Extiéndase la licencia de paternidad que concluya durante el desarrollo de una emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional o de una emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a un evento epidémico o pandémico.

La prórroga de la licencia será de un mes adicional a la licencia de paternidad contemplada en la normatividad laboral, y tendrá lugar desde el día siguiente en el que termine dicha licencia.

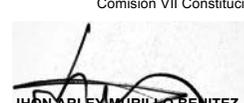
ARTÍCULO 4º. Las prohibiciones y nulidades contempladas en los artículos 239 y 241 del Código Sustantivo del Trabajo son aplicables durante la vigencia de las prórrogas de las licencias de que trata los artículos 2 y 3 de la presente ley.

ARTÍCULO 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Representante a la Cámara
Cambio Radical
Comisión VII Constitucional Permanente (Coordinador Ponente)



JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
Representante a la Cámara
Colombia Renaciente
Comisión VII Constitucional Permanente (Ponente)



JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Polo Democrático
Comisión VII Constitucional Permanente (Ponente)

ANEXO A LA APÉNDICE

ANEXO AL APÉNDICE 1 DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2020

Bogotá D.C., 04 de septiembre de 2020

Honorable Representante
JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Presidente de la Comisión Cuarta de Cámara de Representantes
Cámara de Representantes
Congreso

Asunto: Anexo al Apéndice 1 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020

Respetado presidente,

El pasado 26 de junio de 2020 este Ministerio radicó ante el Honorable Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. De conformidad con lo anunciado en dicho documento, específicamente en el Apéndice 1 "Gasto tributario en el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – Año gravable 2019", y en atención a que ya se cuenta con la información requerida, me permito remitir un anexo a ese Apéndice titulado "Anexo del Apéndice 1. Gasto tributario en el impuesto sobre la renta", el cual no afecta las estimaciones ya presentadas en el referido Marco Fiscal.

Del honorable Congresista,



ALBERTO CARRASQUILLA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Anexo del Apéndice 1. Gasto tributario en el impuesto sobre la renta¹

Los gastos tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria, que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores recursos para el Estado. La medición de los efectos de los gastos tributarios en materia fiscal es necesaria para brindar información cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales, los cuales permiten un análisis objetivo en relación con los propósitos para los cuales fueron otorgados. En este sentido, la rendición de cuentas resulta un proceso más productivo y enriquecedor entre el Gobierno y los ciudadanos cuando, de parte del primero, se muestran los resultados de las políticas implementadas y, de parte de los segundos, se cuenta con la información necesaria para evaluar en prospectiva la toma de decisiones en materia de política tributaria, generándose confianza en las instituciones.

El costo fiscal de los gastos tributarios correspondiente a los tratamientos preferenciales en la estructura del impuesto sobre la Renta, IVA (Impuesto a las Ventas), Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM ascendió a \$92.446mm en el año gravable 2019². Esto representa un crecimiento de 13,5% frente al año anterior. En términos de PIB, el costo fiscal equivale a 8,7%, incrementándose en 0,4pp frente a lo registrado en el año gravable 2018 (Tabla AP1.1).

Tabla AP1.1 Resumen costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, IVA y otros impuestos nacionales – años gravables 2018 y 2019 (MM y % del PIB)

Impuesto / año	Costo fiscal		Var %	Como porcentaje del PIB (%)	
	2018	2019		2018	2019
Renta ³	13.743	17.113	24,5%	1,4%	1,6%
IVA	67.254	74.939	11,4%	6,8%	7,1%
Carbono	274	165	-39,7%	0,0%	0,0%
Gasolina y ACPM	203	228	12,6%	0,0%	0,0%
Total	81.474	92.446	13,5%	8,3%	8,7%

Fuente: DIAN * Incorpora el costo fiscal por las rentas exentas, descuentos tributarios, deducción por inversión en activos fijos, contratos de estabilidad jurídica y la tarifa diferencial que se aplica a los usuarios de zonas francas.

¹ Este anexo se incorpora al Apéndice 1. Gasto tributario en el impuesto al valor agregado (IVA) u otros impuestos nacionales – Año gravable 2019, que hizo parte del MFMP 2020. Como se mencionó en el cuerpo de esa sección, la emergencia económica generada por el avance del COVID-19 motivó el aplazamiento del calendario tributario y, con ello, la presentación de las declaraciones de renta de personas jurídicas, lo que a la postre imposibilitó el cálculo del gasto tributario asociado a este impuesto para el año gravable 2019 para el momento de la presentación de ese documento. En ese sentido, este anexo complementa el mencionado Apéndice, no obstante, no modifica, ni sustituye la información efectivamente presentada en su momento.

² En el Apéndice 1 del MFMP 2020 se cuantificó únicamente lo relacionado con IVA, carbono y gasolina y ACPM, por las razones expuestas en la anterior nota al pie. En ese documento se señaló que el costo fiscal asociado a estos impuestos sumó \$75.332mm, por lo que el monto señalado en este Anexo solamente agrega la nueva información disponible.

La mayor contribución al crecimiento observado en el costo fiscal entre 2018 y 2019 se originó en el IVA. Este impuesto aportó 9,4pp a la variación total del costo, explicado por el incremento del gasto tributario de los bienes y servicios excluidos. Este pasó de \$55.340mm en 2018 a \$61.285mm en 2019, teniendo una variación de 10,7%.

Los tributos indirectos generaron el 81,5% del costo fiscal del año 2019, aunque el impuesto sobre la renta incrementó su participación entre 2018 y 2019. El costo fiscal por los tratamientos preferenciales en el IVA ascendió a \$74.939mm, constituyéndose en el 81,1% del costo fiscal total. El restante 0,4% corresponde al costo fiscal en el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, así como en el Impuesto Nacional al Carbono. En cuanto a la participación del impuesto sobre la renta en el costo fiscal de 2019, ésta alcanzó 18,5% del total, con un aumento de 1,6pp frente al registro de 2018.

El costo fiscal del impuesto sobre la renta del año 2019 exhibió una variación interanual de 24,5%, dentro del cual se resalta el crecimiento del gasto tributario asociado a los descuentos tributarios y la reducción en otros conceptos. En ese sentido, los descuentos tributarios aumentaron \$3.516mm entre 2018 y 2019, y en el mismo monto lo hizo su costo fiscal, en tanto se observa una reducción del costo fiscal proveniente de la tarifa diferencial aplicable a los usuarios de zonas francas y lo relacionado con los contratos de estabilidad jurídica, debido a la desaparición de la sobretasa creada en la Ley 1819 de 2016, la disminución en el uso de la deducción por activos fijos y las modificaciones de la Ley 1943 de 2018.

A.1 Cuantificación de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta³

La cuantificación de los gastos tributarios y su costo fiscal en el impuesto sobre la renta cobija a las exenciones, descuentos tributarios, tratamientos especiales como la tarifa diferencial, y la deducción por inversión en activos fijos. A partir de la información registrada en las declaraciones del impuesto y de la información exógena reportada por las empresas se efectúa la medición del gasto tributario por estos rubros, con desagregaciones por subsector económico y tipo de declarante.

A.1.1 Rentas exentas, descuentos tributarios y deducción por inversión en activos fijos

En esta sección se presenta la cuantificación del gasto tributario derivado de las rentas exentas, la deducción por inversión en activos fijos reales productivos y los descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Los valores contenidos en dichos conceptos se catalogan como gasto tributario, a diferencia de los ingresos no constitutivos de renta y de las deducciones que se registran en el formulario de declaración puesto que,

³ Una explicación más detallada de esta metodología se presentó en el capítulo 13 del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019, que se puede consultar en www.minhacienda.gov.co

en buena parte de los casos, su existencia no significa beneficio tributario para el sujeto pasivo del impuesto dado que este no mejora su posición patrimonial (por ejemplo, aportes a salud y pensión). Teniendo en cuenta lo anterior, y el hecho de que en los formularios de declaración no es posible identificar individualmente cuáles ingresos no constitutivos de renta o deducciones se están incluyendo, para ver si corresponden a beneficios tributario o minoraciones estructurales, estos rubros no se incluyen dentro de la cuantificación del gasto tributario. Ahora bien, es importante reseñar que, en el caso de las personas naturales, la declaración del impuesto conjuga en un solo renglón las deducciones y rentas exentas imputables por cada una de las cédulas de acuerdo con el origen del ingreso del declarante (trabajo, pensiones, capital, no laborales, y dividendos y participaciones), por lo cual la cuantificación del costo fiscal de los beneficios tributarios se efectúa con la información agregada que ha sido consignada en tales casillas del formulario del impuesto sobre la renta.

El costo fiscal asociado a dichos gastos tributarios se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de su utilización. En el caso de las rentas exentas y las deducciones, el cálculo del costo se establece como el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Respecto de los descuentos tributarios, el costo fiscal de este tratamiento preferencial es igual al valor declarado como gasto tributario puesto que éste no afecta la base gravable sino directamente al impuesto que se ha liquidado.

La información del año gravable 2019 del impuesto sobre la renta de personas jurídicas tiene carácter preliminar, mientras que la información de las personas naturales se estima a partir de los datos observados el año anterior. En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones del impuesto sobre la renta para el año gravable 2019, cuya declaración se presentó en los meses de junio y julio de 2020. En el caso de las personas naturales declarantes, se presenta la información estimada para el año gravable 2019 a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2018. Lo anterior en razón a que la obligación de declarar el impuesto por el año gravable 2019, para estos contribuyentes, está prevista entre los meses de agosto y octubre del año en curso (2020).

En atención a lo expuesto, el gasto tributario total por concepto de rentas exentas⁴, descuentos tributarios y la deducción por inversión en activos fijos de los

⁴ La Ley 1943 de 2018, preservó y amplió las rentas de trabajo exentas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como la cobertura de la exención establecida al exceso del salario básico percibido por los Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y al Nivel Ejecutivo y Patrulleros de la Policía Nacional. También adicionó la exención de los gastos de representación de los rectores de las universidades públicas y mantuvo la prima de calidad de vida de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores como renta laboral exenta. Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente. Adicionó el "Régimen de Compañías Holding Colombianas" (CHC), son rentas exentas: los dividendos o participaciones distribuidos por entidades no residentes en Colombia a una CHC. En cuanto a los dividendos que distribuya una CHC a una persona natural o jurídica no residente en Colombia se entenderán rentas de fuente extranjera, y la distribución de la prima en colocación de acciones, que no constituye costo fiscal, tendrá el mismo tratamiento que los dividendos ordinarios,

declarantes del impuesto (personas jurídicas y naturales) ascendería a \$102.756mm por el año gravable 2019. Lo anterior representaría un crecimiento de 10,9% frente al año anterior, que se origina en una contribución positiva de 7,2 puntos a la variación total por concepto de las rentas exentas y de 3,8 puntos porcentuales por el uso de los descuentos tributarios. Como porcentaje del PIB, el gasto tributario total equivale a 9,7pp (Tabla AP1.2).

Los descuentos tributarios exhibieron una mayor utilización en el año gravable 2019 como consecuencia de las medidas introducidas por la Ley 1943 de 2018. La utilización de este beneficio por parte de las personas jurídicas se incrementó 332,2% entre 2018 y 2019, alcanzando un valor de \$4.533mm. Por el contrario, la deducción por inversión en activos fijos registró un descenso de 2,1% respecto del valor reportado el año anterior.

Ley 1493 de 2018 preservó, precisó e introdujo nuevos descuentos en la legislación tributaria colombiana. Esta Ley introdujo el descuento del 50% del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, el cual se incrementará al 100% en el año gravable 2022. Adicionalmente, se creó el descuento del Impuesto sobre las ventas pagado en la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos, incluido el asociado a los servicios necesarios para ponerlos en condiciones de utilización. Este descuento también procede cuando los activos fijos reales productivos se hayan adquirido, construido o importado mediante contratos de arrendamiento financiero o *leasing*, en el cual el beneficio procede para el arrendatario. Cuando se trate de dividendos o participaciones provenientes de sociedades domiciliadas en el exterior, habrá lugar a un descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios, bajo los términos del Artículo 81 de la Ley, así como por impuestos pagados en el exterior para personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país.

El costo fiscal asociado al gasto tributario total de los declarantes del impuesto aumentaría 0,3pp del PIB, al pasar de 1,3% en 2018 a 1,6% en 2019. De este costo, el 65,0% (\$10.742mm) corresponde a las rentas exentas; 30,2% (\$4.988mm) a los descuentos tributarios; y 4,9% (\$803mm) a la deducción por inversión en activos fijos (Tabla AP1.2).

configurándose como rentas exentas cuando el beneficiario sea una CHC. Dentro de las nuevas rentas exentas se encuentran las provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y empresas de economía naranja; las provenientes de inversiones que incrementen la productividad en el sector agropecuario; los derechos de autor y traducción de las creaciones literarias; los rendimientos generados por la reserva de estabilización de fondos de pensiones y cesantías. Las rentas exentas que fueron preservadas por la Ley 1943 están las originadas en venta de energía eléctrica generada con base en energía eólica, biomasa o residuos agrícolas, solar, geotérmica o de los mares, realizada por empresas generadoras; las rentas asociadas a la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario; aquellas generadas en el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua, el caucho y el marañón, en inversiones en nuevos aserríos y plantas de procesamiento vinculados directamente con ese aprovechamiento, en plantaciones de árboles maderables y árboles en producción de frutos; en la prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado; también mantuvo exentas las rentas de que tratan los artículos 4^o del Decreto 841 de 1998 y 135 de la Ley 100 de 1993. Por último, se mantuvo la exención del impuesto sobre la renta para los cuerpos de bomberos.

A pesar del incremento en el uso de las rentas exentas entre 2018 y 2019 por las personas jurídicas, el costo fiscal creció a un ritmo menor. La desaparición de la sobretasa del impuesto, que en el año gravable 2018 representó cuatro puntos porcentuales, explica dicho comportamiento, que también se refleja en la cuantificación del costo fiscal por la deducción por inversión en activos fijos.

Tabla AP1.2 Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes. (MM de pesos y % del PIB)

Concepto	2018 *		2019 **		Var. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal		
Total personas jurídicas	15.278	6.314	19.405	9.524	50,8%	100,0%
Rentas exentas	11.782	4.359	12.478	4.188	-3,9%	44,0%
Descuentos	1.049	1.049	4.533	4.533	332,2%	47,6%
Deducción por inversión en activos fijos	2.447	905	2.394	803	-11,3%	8,4%
Total personas naturales	77.357	6.505	83.352	7.009	7,8%	100,0%
Rentas exentas	76.934	6.083	82.897	6.554	7,8%	93,5%
Descuentos	422	422	455	455	7,8%	6,5%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	92.634	12.818	102.756	16.533	29,0%	100,0%
Rentas exentas	88.717	10.442	95.375	10.742	2,9%	65,0%
Descuentos	1.471	1.471	4.988	4.988	239,0%	30,2%
Deducción por inversión en activos fijos	2.447	905	2.394	803	-11,3%	4,9%

Concepto	2018 *		2019 **	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total personas jurídicas	1,5%	0,6%	1,8%	0,9%
Rentas exentas	1,2%	0,4%	1,2%	0,4%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%
Deducción por inversión en activos fijos	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
Total personas naturales	7,8%	0,7%	7,6%	0,7%
Rentas exentas	7,8%	0,6%	7,8%	0,6%
Descuentos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	9,4%	1,3%	9,7%	1,6%
Rentas exentas	9,0%	1,1%	9,0%	1,0%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,5%	0,5%
Deducción por inversión en activos fijos	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. * La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2020 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas

jurídicas, y estimados para personas naturales. ** Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2018. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2019. n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

Del costo fiscal del gasto tributario para las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta (\$9.524mm), \$8.657mm corresponden a los contribuyentes por el año gravable 2019. Un análisis más preciso de los gastos tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto, dado que una eventual eliminación de los gastos solicitados por las entidades pertenecientes al régimen especial (entidades sin ánimo de lucro) no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

Lo anterior, sumado al costo estimado por los gastos concedidos a las personas naturales contribuyentes (\$7.009mm, que corresponde al mismo valor de los declarantes), genera un costo fiscal total de \$15.666mm (1,5% del PIB). De este costo, el 63,0% (\$9.875mm) corresponde a las rentas exentas; 31,8% (\$4.988mm) a los descuentos tributarios; y 5,1% (\$803mm) a la deducción por inversión en activos fijos (Tabla AP1.3Tabla).

Tabla AP1.3 Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes. (MM de pesos y% del PIB)

Concepto	2018 *		2019 **		Var. Costo fiscal %		Part. Costo fiscal %	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2019/18	2019	2019/18	2019
Total personas jurídicas	10.981	4.724	16.778	8.657	83,3%	100,0%		
Rentas exentas	7.485	2.770	9.851	3.321	19,9%	38,4%		
Descuentos	1.049	1.049	4.533	4.533	332,2%	52,4%		
Deducción por inversión en activos fijos	2.447	905	2.394	803	-11,3%	9,3%		
Total personas naturales	77.357	6.505	83.352	7.009	7,8%	100,0%		
Rentas exentas	76.934	6.083	82.897	6.554	7,8%	93,5%		
Descuentos	422	422	455	455	7,8%	6,5%		
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		
Total	88.338	11.229	100.129	15.666	39,5%	100,0%		
Rentas exentas	84.420	8.852	92.748	9.875	11,6%	63,0%		
Descuentos	1.471	1.471	4.988	4.988	239,0%	31,8%		
Deducción por inversión en activos fijos	2.447	905	2.394	803	-11,3%	5,1%		

El costo fiscal asociado al uso de la deducción disminuyó 11,3% entre 2018 y 2019, situándose en \$803mm en el último año. De este costo fiscal, el 61,5% del costo fiscal se origina en 24 empresas del sector privado por valor de \$494mm.

Tres subsectores económicos concentran el 74,9% del costo fiscal por este gasto tributario. Estos subsectores son: suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (33,0%); comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas (26,5%); y Actividades financieras y de seguros (15,4%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$82,6mm, disminuyendo su impuesto de renta en un monto cercano a \$27,7mm.

Tabla AP1.5 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos. Por subsector económico. Año gravable 2019* (MM)

Subsector económico	Inversión estimada*	Valor de la deducción	Costo fiscal***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.020	804	265	33,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	2.116	645	213	26,5%
Actividades financieras y de seguros	848	333	123	15,4%
Industrias manufactureras	594	234	77	9,6%
Resto de actividades ****	545	217	72	8,9%
Transporte y almacenamiento	401	161	53	6,6%
Total	6.524	2.394	803	100,0%

Fuente: DIAN. Información exógena reportada por las empresas. * Datos preliminares. ** Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada. *** Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa del Impuesto sobre la renta (incluyendo la tarifa de la sobretasa, si aplica) del respectivo año gravable. **** Corresponde a las actividades de Explotación de minas y canteras; Alojamiento y servicios de comida; Información y comunicaciones; Actividades inmobiliarias; y Actividades de servicios administrativos y de apoyo.

A.1.1.2 Rentas exentas

En el año gravable 2019, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$12.478mm (1,2% del PIB). Lo anterior significó un incremento de 5,9% respecto al valor observado en 2018 (Tabla AP1.2). Este monto se concentra en seis subsectores económicos que representan el 78,6% del total de las rentas exentas declaradas (Tabla AP1.6). Las rentas exentas totales conllevaron un costo fiscal por valor de \$4.188mm (0,4% del PIB).

Los contribuyentes personas jurídicas son los mayores usuarios de este beneficio. Por el año gravable 2019, el 78,9% de las rentas exentas registradas corresponden a los contribuyentes, quienes declararon un valor de \$9.851mm, en tanto que el 21,1% corresponde al régimen especial (\$2.627mm). En el caso de los contribuyentes, sobresale el subsector de actividades financieras y de seguros (\$4.915mm). En el régimen especial,

Concepto	2018 *		2019 **	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total personas jurídicas	1,1%	0,5%	1,6%	0,8%
Rentas exentas	0,8%	0,3%	0,9%	0,3%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%
Deducción por inversión en activos fijos	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
Total personas naturales	7,8%	0,7%	7,8%	0,7%
Rentas exentas	7,8%	0,6%	7,8%	0,6%
Descuentos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	9,0%	1,1%	9,4%	1,5%
Rentas exentas	8,6%	0,9%	8,7%	0,9%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,5%	0,5%
Deducción por inversión en activos fijos	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta. * La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2020 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas, y estimados para personas naturales. ** Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2018. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2019. n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

A.1.1.1 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

La deducción por inversión en activos fijos reales productivos por el año gravable 2019 ascendió a \$2.394mm, presentando una reducción de 2,1% frente al valor observado en el año gravable 2018. Este valor corresponde a lo informado por veintinueve personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación, estimándose una inversión en este tipo de activos por \$6.524mm (0,6% del PIB) (Tabla AP1.4Tabla AP1.1).

Tabla AP1.1 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos y costo fiscal. Año gravable 2019* (MM)

Tipo de contribuyente	Inversión estimada **	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	4.178	1.457	494
Sector público / mixto	2.346	937	309
Total	6.524	2.394	803

Fuente: DIAN. Información exógena reportada por las empresas. * Datos preliminares. ** Se calcula a partir de la deducción solicitada. *** Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa del impuesto sobre la renta (incluyendo la tarifa de la sobretasa, si aplica) del respectivo año gravable.

los dos primeros subsectores con mayor valor de rentas exentas son educación (\$792mm) y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social (\$592mm).

Tabla AP1.6 Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante. Total declarantes - Año gravable 2019* (MM)

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Actividades financieras y de seguros	4.915	45	4.960	39,8%
Construcción	1.528	34	1.562	12,5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1.189	0	1.189	9,5%
Educación	11	792	803	6,4%
Industrias manufactureras	668	12	680	5,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	20	592	612	4,9%
Otras actividades de servicios	29	426	455	3,6%
Alojamiento y servicios de comida	300	37	337	2,7%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	141	170	311	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	212	92	304	2,4%
Transporte y almacenamiento	267	19	286	2,3%
Actividades inmobiliarias	123	121	244	2,0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	186	40	226	1,8%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	85	27	112	0,9%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	23	86	109	0,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	64	37	101	0,8%
Información y comunicaciones	65	22	87	0,7%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	6	73	79	0,6%
Explotación de minas y canteras	21	0	21	0,2%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	0	0	0	0,0%
Total	9.851	2.627	12.478	100,0%
Participación dentro del total de declarantes	78,9%	21,1%	100,0%	

Fuente: DIAN. * Datos preliminares.

Para el año gravable 2019, el costo fiscal de las rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes asciende a \$3.321mm mientras que, para las personas naturales, se estima en \$6.554mm (Tabla AP1.3). Para este último grupo, en la legislación no existe distinción entre contribuyente y otra clase de régimen tributario, por lo cual se mantiene el valor de las rentas exentas presentadas por las personas naturales declarantes. Por el contrario, en el caso de las personas jurídicas, se diferencia en razón a que el artículo 358 del Estatuto Tributario señala que, en el régimen especial, el beneficio neto o excedente tiene el carácter de exento cuando éste se destine directa o indirectamente, en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo, a programas que desarrollen el objeto social y la actividad meritoria de la entidad.

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan las rentas exentas, se destacan los subsectores de actividades financieras y de seguros, y construcción. Dentro del costo fiscal, estos subsectores cobijan el 66,1% del total, con una participación de 51,0% y 15,2%, respectivamente.

La reducción promedio de la base gravable por la utilización del beneficio por parte del total de las personas jurídicas contribuyentes es equivalente a 23,3%, con una amplia dispersión entre subsectores. Este indicador, que se obtiene al dividir el monto de rentas exentas entre la renta total de los contribuyentes que lo utilizan (Tabla AP1.7), es más alto en subsectores como los de administración pública y defensa, y educación, con una reducción en su base gravable de 95,6% y 94,6%, pero que se caracterizan por exhibir montos bajos de renta exenta respecto al de otros subsectores. En el otro extremo de la tabla, se encuentra el subsector explotación de minas y canteras con una renta exenta de \$21mm y una reducción en su base gravable de 0,2%.

Tabla AP1.7 Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta. (MM). Año gravable 2019*

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación costo fiscal %	Rentas exentas / Renta Total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	23	8	0,2%	95,6%
Educación	11	3	0,1%	94,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	186	61	1,8%	88,8%
Transporte y almacenamiento	267	88	2,7%	82,4%
Actividades inmobiliarias	123	40	1,2%	70,7%
Alojamiento y servicios de comida	300	99	3,0%	69,2%
Construcción	1.528	504	15,2%	66,9%
Otras actividades de servicios	29	10	0,3%	60,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	6	2	0,1%	43,0%
Actividades financieras y de seguros	4.915	1.692	51,0%	37,2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1.189	392	11,8%	28,4%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	20	6	0,2%	26,7%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	141	46	1,4%	25,1%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	64	21	0,6%	17,8%
Información y comunicaciones	65	21	0,6%	16,0%
Industrias manufactureras	668	221	6,6%	16,0%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	85	28	0,8%	9,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	212	70	2,1%	8,1%
Explotación de minas y canteras	21	7	0,2%	0,2%
Total	9.851	3.321	100,0%	23,3%

Fuente: DIAN. * Datos preliminares. ** Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso de este tratamiento.

Las empresas calificadas como grandes contribuyentes registran rentas exentas por \$8.521mm en el año gravable 2019, representando el 86,5% del total reportado por los contribuyentes jurídicos. De este monto, las personas jurídicas del sector privado constituyen el 64,7% y las del sector público/mixto el 35,3%. En ambos sectores, las empresas pertenecientes al subsector actividades financieras y de seguros registraron el mayor valor por este beneficio (Tabla AP1.8).

Tabla AP1.8 Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes. Total contribuyentes (MM). Año gravable 2019*

Subsector económico	Privado	Público / Mixto	Total **	Participación sector privado %	Participación sector público / mixto %
Actividades financieras y de seguros	3.066	1.794	4.860	55,0%	59,7%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	51	1.131	1.182	0,9%	37,6%
Construcción	1.015	0	1.015	18,4%	0,0%
Industrias manufactureras	635	0	635	11,5%	0,0%
Transporte y almacenamiento	185	0	185	3,3%	0,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	156	0	156	2,8%	0,0%
Alojamiento y servicios de comida	151	0	151	2,7%	0,0%
Resto de subsectores	85	8	93	1,5%	0,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0	74	74	0,0%	2,5%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	57	0	57	1,0%	0,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	43	0	43	0,8%	0,0%
Actividades inmobiliarias	39	0	39	0,7%	0,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	22	0	22	0,4%	0,0%
Otras actividades de servicios	8	0	8	0,2%	0,0%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1	0	1	0,0%	0,0%
Total	6.515	3.007	9.522	100,0%	100,0%
Participación	64,7%	35,3%	100,0%		

Fuente: DIAN. * Datos preliminares. ** La diferencia respecto al total de personas jurídicas contribuyentes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas contribuyentes, cuyas rentas exentas ascendieron a \$881mm.

En el caso de las rentas exentas⁵ de personas naturales, se estima un gasto para este grupo de declarantes por \$82.897mm por el año gravable 2019 (Tabla AP1.9). La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales se ubicaría en el subsector asalariados, representando el 77,7% del total, seguido por el subsector actividades profesionales, científicas y técnicas con 6,7%, y el subsector actividades de atención de la salud humana y de asistencia social con 3,4%.

⁵ Incluye las deducciones imputables conforme a lo señalado en el instructivo de diligenciamiento del formulario F-210 de personas naturales para el año gravable 2018.

Tabla AP1.9 Rentas exentas* de las personas naturales. Total declarantes. (MM). Año gravable 2019**

Subsector económico	Total	Participación %
Asalariados	64.388	77,7%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	5.574	6,7%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2.792	3,4%
Rentistas de capital	1.691	2,0%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1.549	1,9%
Educación	1.208	1,5%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.124	1,4%
Transporte y almacenamiento	689	0,8%
Información y comunicaciones	647	0,8%
Construcción	531	0,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	519	0,6%
Actividades inmobiliarias	513	0,6%
Industrias manufactureras	425	0,5%
Actividades financieras y de seguros	298	0,4%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	255	0,3%
Alojamiento y servicios de comida	223	0,3%
Otras actividades de servicios	203	0,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	118	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	70	0,1%
Explotación de minas y canteras	50	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	24	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	5	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2	0,0%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	1	0,0%
Total	82.897	100,0%

Fuente: DIAN. * Incluye las deducciones imputables conforme a lo señalado en el instructivo de diligenciamiento del formulario F-210 de personas naturales para el año gravable 2018. ** Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2018.

A.1.1.3 Descuentos tributarios

El costo fiscal total de los descuentos tributarios en el año gravable 2019 ascendió a \$4.988mm, donde \$4.533mm corresponden a las personas jurídicas y se estima que las personas naturales solicitaron descuentos por el año gravable 2019 por un monto de \$455mm (Tabla AP1.2).

La utilización de este beneficio por parte de las personas jurídicas se incrementó 332,2% entre 2018 y 2019. Dos subsectores económicos (industrias manufactureras y comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas) representaron el 41,5% del total declarado por el año gravable 2019, acumulando \$1.881mm. El número de empresas que utilizaron descuentos tributarios en el año 2018 fueron cerca de 7.700 empresas. En el año gravable 2019, este número se acercó a 32.500.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 13,2%. Diez de los diecinueve subsectores económicos presentan

una reducción superior al promedio, encabezados por los subsectores de actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, con 21,3%; comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; y alojamiento y servicios de comida, con 20,4% cada uno (Tabla AP1.10).

Tabla AP1.10 Descuentos tributarios de las personas jurídicas. Total declarantes. (MM). Año gravable 2019*

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Industrias manufactureras	963	21,2%	17,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	918	20,3%	20,4%
Actividades financieras y de seguros	764	16,9%	15,6%
Explotación de minas y canteras	573	12,6%	6,5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	409	9,0%	11,4%
Transporte y almacenamiento	149	3,3%	4,1%
Información y comunicaciones	140	3,1%	19,9%
Construcción	126	2,8%	10,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	126	2,8%	20,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	83	1,8%	15,1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	74	1,6%	10,1%
Alojamiento y servicios de comida	56	1,2%	20,4%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	46	1,0%	12,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	40	0,9%	7,6%
Actividades inmobiliarias	26	0,6%	7,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	21	0,5%	21,3%
Educación	10	0,2%	18,5%
Otras actividades de servicios	6	0,1%	19,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	2	0,0%	5,3%
Total	4.533	100,0%	13,2%

Fuente: DIAN. * Datos preliminares. ** Corresponde al total impuesto sobre las rentas líquidas gravables de las empresas que utilizaron el beneficio.

Los descuentos tributarios de las personas jurídicas del sector privado concentran el 83,2% del total de los descuentos (\$3.773mm) (Tabla AP1.11). En este subconjunto de personas jurídicas, los primeros cuatro subsectores concentran el 77,2%. Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$760mm, ubicándose en primer lugar el subsector suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.

Tabla AP1.11 Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad. (MM). Año gravable 2019*

Subsector económico	Total	Público / mixto	Privado	Participación % sector privado
Industrias manufactureras	963	20	942	25,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	918	1	918	24,3%
Actividades financieras y de seguros	764	42	722	19,1%
Explotación de minas y canteras	573	241	332	8,8%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	409	355	54	1,4%
Transporte y almacenamiento	149	21	129	3,4%
Información y comunicaciones	140	4	136	3,6%
Construcción	126	1	125	3,3%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	126	3	122	3,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	83	68	16	0,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	74	0	73	1,9%
Alojamiento y servicios de comida	56	1	55	1,5%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	46	1	45	1,2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	40	0	40	1,1%
Educación/Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	30	0	30	0,8%
Actividades inmobiliarias	26	1	26	0,7%
Otras actividades de servicios	6	0	6	0,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	2	0	2	0,0%
Total	4.533	760	3.773	100,0%

Fuente: DIAN. * Datos preliminares.

Por otra parte, se estima que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$455mm en el año gravable 2019, de los cuales cerca del 88% corresponderían a descuentos por impuestos pagados en el exterior y otros descuentos. El subsector de asalariados agruparía cerca del 64% del monto total de descuentos calculados, seguido por rentistas de capital y actividades profesionales, científicas y técnicas (Tabla AP1.12).

Tabla AP1.12 Descuentos tributarios de las personas naturales. Total declarantes. (MM). Año gravable 2019*

Subsector económico	Impuestos pagados en el exterior	Donaciones	Otros	Total	Participación %
Asalariados	129,2	25,0	135,0	289,7	63,7%
Rentistas de capital	34,0	5,8	9,6	49,3	10,8%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	11,5	7,5	7,9	27,0	5,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,7	2,9	15,2	18,8	4,1%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	2,6	1,0	7,0	10,6	2,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,7	1,9	6,0	8,6	1,9%
Actividades inmobiliarias	5,8	1,1	1,7	8,4	1,8%
Industrias manufactureras	0,6	0,9	4,4	5,9	1,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1,8	1,8	2,4	5,9	1,3%
Construcción	0,4	1,9	3,1	5,4	1,2%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	3,2	0,1	0,5	3,7	0,8%
Información y comunicaciones	1,7	0,6	1,4	3,6	0,8%
Actividades financieras y de seguros	3,1	0,1	0,3	3,5	0,8%
Transporte y almacenamiento	0,3	0,5	2,7	3,4	0,8%
Alojamiento y servicios de comida	0,3	0,2	2,2	2,7	0,6%
Educación	0,3	0,7	1,6	2,7	0,6%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1,9	0,1	0,3	2,4	0,5%
Otras actividades de servicios	0,3	0,7	1,3	2,3	0,5%
Explotación de minas y canteras	0,4	0,0	0,1	0,5	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,1	0,4	0,4	0,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio / Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total	198,1	53,8	203,1	455,0	100,0%
Participación	43,5%	11,8%	44,6%	100,0%	

Fuente: DIAN. * Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2018.

Tabla AP1.13 Correspondencia entre sector y subsector económico para el año gravable 2019*

Sector económico	Subsector económico
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
Minería	Explotación de minas y canteras
Manufactura	Industrias manufactureras
Electricidad, gas, vapor y agua	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
Construcción	Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental
Comercio al por mayor y al por menor; transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicios de comidas	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas
Información y comunicaciones	Transporte y almacenamiento
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	Alojamiento y servicios de comida
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo	Información y comunicaciones
Actividades de la administración pública y defensa, enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	Actividades financieras y de seguros
Otras actividades de servicios	Actividades inmobiliarias
Actividades propias de las personas naturales	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social
	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación
	Otras actividades de servicios
	Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio
	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales
	Asalariados
	Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica
	Rentistas de capital

Fuente: DIAN. * Con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU v. 4.0 adaptada para Colombia.

A.1.3 Contratos de estabilidad jurídica años gravables 2018 – 2019⁶

El costo fiscal de los contratos de estabilidad jurídica ascendió a \$1.013mm por el año gravable 2019, representando 0,1% del PIB (Tabla AP1.14). Esto significó una disminución de 27,5% respecto al año gravable 2018, reducción que se presentó en todos los conceptos cuantificados. En particular, para el año gravable 2019 no generaron costo fiscal por este concepto la no liquidación de la sobretasa del impuesto, y la liquidación del impuesto a partir en el sistema de renta presuntiva a un menor porcentaje. En el primer caso, la sobretasa creada por la Ley 1819 de 2016 terminó su vigencia en el año gravable 2018. En relación con el segundo ítem, la Ley 1943 de 2018 modificó el porcentaje de liquidación de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido de 3,5% en 2018 a 1,5% en 2019, por lo cual no se presenta un tratamiento diferente para las empresas con contrato de estabilidad jurídica respecto a las demás en el año gravable 2019.

El 79,3% del costo fiscal registrado por el año gravable 2019 tiene origen en la deducción por inversión en activos fijos. Sin embargo, el costo fiscal por este rubro pasó

⁶ Mediante la Ley 963 de 2005 se crearon los contratos de estabilidad jurídica, norma que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 1607 de 2012. Con esta Ley se eliminó la posibilidad de suscribir nuevos contratos, a excepción de las solicitudes que estaban en curso en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el momento de entrada en vigencia de la Ley 1607, y se estableció mantener las condiciones firmadas en los contratos ya vigentes hasta su terminación.

de \$905mm en 2018 a \$803mm en 2019, como consecuencia de un monto menor de inversión estimada en activos fijos respecto del año gravable 2018, y de la tarifa nominal del impuesto a la cual se valora el costo fiscal. El 20,7% restante del costo fiscal en cuestión corresponde a la tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta del 15%, que aplica a las personas jurídicas que establecieron el artículo 240-1 del Estatuto Tributario (tarifa para usuarios de zona franca).

Tabla AP1.14 Contratos de estabilidad jurídica: costo fiscal en el impuesto sobre la renta años gravables 2018-2019* (MM de pesos y como % del PIB)

Concepto	2018	2019
Deducción por inversión en activos fijos**	905	803
Tarifa diferencial (menor a la general)***	293	210
No liquidación de la sobretasa****	161	0
Liquidación de la renta presuntiva al 3,0% y no al 3,5% con incidencia en el impuesto sobre la renta líquida gravable*****	38	0
Total	1.397	1.013

Fuente: DIAN. * Datos preliminares. ** Corresponde al valor presentado en la Tabla AP1.1 de este capítulo, así como el que se detalla en la sección correspondiente a este gasto tributario. *** La tarifa general del impuesto sobre la renta para los años gravables 2018 y 2019 es de 33%. Se compara con la tarifa del impuesto sobre la renta para los usuarios de zonas francas con contrato de estabilidad jurídica vigente, que es igual a 15%. **** El valor del año gravable 2018 hace parte de la medición del costo fiscal presentado en el numeral relativo a los usuarios de zonas francas por dicho año. ***** La Ley 1943 de 2018 modificó el porcentaje de liquidación de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido para el conjunto de empresas, de 3,5% en 2018 a 1,5% en 2019, por lo cual no se presenta un tratamiento diferente para las empresas con contrato de estabilidad jurídica respecto a las demás en el año gravable 2019.

A.1.4 Usuarios de Zonas Francas en el impuesto de renta 2018 – 2019

El costo fiscal generado por el tratamiento preferencial en el impuesto de renta (tarifa reducida de 20%) de los usuarios de zonas francas ascendió a \$80mm para el año gravable 2019, representando 0,05% del PIB (Tabla AP1.15). Esto representa una disminución cercana al 26,6% frente al año anterior. Se estima que el costo fiscal promedio en los últimos tres años es de \$708mm, destacándose el 2018, año en el que ascendió a \$790mm (0,08% del PIB). El costo fiscal se origina debido a la diferencia de 13 puntos de tarifa en el impuesto de renta de los usuarios industriales y operadores de zonas francas (20%), respecto de la tarifa general aplicable para personas jurídicas por el año gravable 2019 (33%).

Gráfico AP1.15 Costo fiscal por tarifa diferencial en el impuesto de renta años gravables 2017 – 2019 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Declaraciones de renta usuarios industriales y operadores de zonas francas
 Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DIAN.

CONTENIDO

Gaceta número 890 - Viernes, 11 de septiembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo número 250 de 2020 Cámara, por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una reforma política y se dictan otras disposiciones Acumulado con el proyecto de acto legislativo número 145 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia.	1
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 005 de 2020 Cámara, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad o paternidad durante las declaratorias de emergencia y se dictan otras disposiciones.....	13
ANEXO A LA APÉNDICE	
Anexo al apéndice 1 del marco fiscal de mediano plazo 2020.....	15