



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 910

Bogotá, D. C., lunes, 14 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 11 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2020

Honorable Senador
MIGUEL ANGEL PINTO
Presidente
Comisión Primera
Senado de la República
Ciudad

REF: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 16 DE 2020 SENADO

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Senado

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente del Senado de la República mediante Acta MD-03 del pasado 25 de agosto. Tras haber solicitado una prórroga el 2 de septiembre de 2019, con el fin de llegar a un acuerdo entre los ponentes. Y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado (Primera Vuelta) al proyecto de acto legislativo del asunto.

Adjuntamos original en formato PDF con firmas, y en formato Word sin firmas.

Cordialmente,


Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Coordinadora Ponente


Luis Fernando Velasco Chaves
Senador de la República
Coordinador Ponente


Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Ponente


Esperanza Andrade De Osso
Senadora de la República
Ponente

Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República
Ponente

Armando Benedetti Villaneda
Senador de la República
Ponente

Alexander López Maya
Senador de la República
Ponente


Carlos Gustavo Villalón
Senador de la República
Ponente


Eduardo Pacheco Cuello
Senador de la República
Ponente

Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Ponente

Gustavo Petro Urrego
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL ACTO LEGISLATIVO NO. 16 DE 2020 SENADO

“Por medio del cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política”

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca garantizar la representación política de Jóvenes y Colombianos en el Exterior en el Congreso, teniendo en cuenta la representatividad poblacional, el aporte económico y el ejercicio pleno de la ciudadanía que se les debe garantizar a estos sectores poblacionales. Los cuales actualmente tienen límites para lograr una representación efectiva en el Congreso. Para lo cual proponemos eliminar los requisitos de edad para acceder a cargos de elección y garantizar la existencia de dos curules para colombianos en el exterior en cada una de las cámaras.

El fundamento de eliminar los requisitos de edad para el acceso a los cargos de elección popular en Colombia, es que en la actualidad representan una barrera para la participación política de los jóvenes. Esta barrera no sólo resulta innecesaria, debido a que se fundamenta en razones que ya no corresponden a las realidades del país, sino que también limitan el ejercicio político dentro de un sistema democrático participativo.

Las disposiciones constitucionales que se proponen modificar, constituyen obstáculos para la construcción de la igualdad en la participación ciudadana, en tanto impide a una porción muy importante de la población el derecho a ser elegido, mediante una institución constitucional que no corresponde con el carácter democrático de la Carta de 1991.

Igualmente, la existencia de una sólo curul para colombianos en el exterior resulta desproporcionada teniendo en cuenta que representan un sector poblacional cuantitativamente importante, que aportan positivamente a la economía nacional mediante remesas y que padecen problemáticas propias que demandan mayor nivel de participación en las decisiones que se toman en el cuerpo legislativo.

Los objetivos concretos que persigue el Proyecto de Acto Legislativo No. 16 de 2020 son:

- a) Estimular la participación de los jóvenes en política: La disminución de la edad para ocupar el cargo de Senador de la República y Representante a la Cámara, fomenta la inclusión y desarrolla el artículo 40 constitucional, lo que permite que los jóvenes sean sujetos activos en la construcción de sociedad.
- b) Fomentar la igualdad en el acceso a los cargos de elección popular. Las personas que cumplen los 18 años adquieren el estatus de “ciudadano en ejercicio”, siempre que no cuenten con limitaciones especiales. En la actualidad el ciudadano en ejercicio no cuenta con una extensión igual de sus derechos pues la mayoría de edad no le permite ser elegido para todos los cargos públicos, como si se lo permite a los ciudadanos con mayor edad; esta diferenciación resulta injustificado a la luz del principio de igualdad.
- c) Garantizar la participación política de los colombianos en el exterior al interior del Congreso de la República ampliando en una (1) curul especial las asignadas a los colombianos en el exterior dentro de la Cámara de Representantes y creando dos (2) curules por circunscripción nacional especial para colombianos en el exterior en el Senado de la República. Permitiendo una mayor incidencia en las decisiones que les afectan y desarrollando el artículo 40 de la Constitución.
- d) Fomentar la igualdad política de los colombianos residentes en el exterior respecto a sus connacionales residentes dentro del territorio colombiano ampliando los espacios representativos y desarrollando el artículo 13 de la Constitución.
- e) Incorporar en el ordenamiento la voluntad del Constituyente primario de 1990 de mantener hasta cinco (5) curules especiales dentro de la Cámara de Representantes.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa:

H.S. ANGÉLICA LOZANO CORREA, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVAEZ, IVÁN MARULANDA GOMEZ, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, ANDRES FELIPE GARCIA ZUCCARDI, GUILLERMO GARCÍA REALPE, EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, JOSÉ DAVID NAME, JORGE ELIECER GUEVARA.

H.R. JULIÁN PEINADO, WILMER LEAL, SANDRA ORTIZ, HARRY GONZÁLEZ, KATHERINE MIRANDA.

Proyecto Publicado: Gaceta 580/2020

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el pasado 25 de agosto fuimos designados ponente en primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 16 de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política”

4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Importancia de reducir los requisitos de edad

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD aconseja de forma preferente dentro de las recomendaciones dirigidas a los gobiernos y parlamentos nacionales con relación con el marco legal de participación juvenil, la estrategia de “Nivelar la edad mínima para votar y la edad mínima de elegibilidad para presentarse a cargos electivos”¹.

El PNUD reconoce que los parlamentos como rama representativa del Estado, deben integrar a todos los grupos de la sociedad, lo que implica concebir las altas edades para elegibilidad en cargos como un riesgo para la calidad representativa del parlamento, al omitir los desafíos y perspectivas de desarrollo en una parte significativa de la población, como lo son los jóvenes. Además, resalta la importancia de fomentar la participación política de la juventud como un fin en sí mismo, reconociendo que garantiza un derecho democrático fundamental y puede traer beneficios a futuro en el desarrollo de la cultura política del país².

Las cifras de los censos electorales de las últimas elecciones, tanto regionales como nacionales, dan cuenta de que en Colombia alrededor del 25%³ de los ciudadanos que pueden votar para elegir representantes en cargos de elección popular son jóvenes. Es decir que

¹ Op. Cit. PNUD (2013).

² *Ibidem*.

³ El porcentaje de personas inscritas en el censo electoral entre 18 y 28 años es de 24.2% para las elecciones territoriales de 2019, 24.7% para las elecciones presidenciales de 2018, 24.9% para las elecciones a Congreso de 2018, 25.5% para las elecciones territoriales de 2015, 25.7% para las elecciones presidenciales de 2014 y 25.8% para las elecciones a Congreso de 2014. El rango de edad para identificar a los jóvenes se determinó de acuerdo con la Ley Estatutaria 1885 de 2018 que define como joven a toda persona entre los 14 y los 28 años. Fuente: Censo electoral por rangos de edad. Registraduría General del Estado Civil.

<p>alrededor de la cuarta parte de los electores no pueden ser elegidos para la Alcaldía Mayor de Bogotá, para el Senado ni para la Presidencia, y algunos de ellos (los menores de 25 años) tampoco pueden ser elegidos para la Cámara de representantes.</p> <p>Las cifras presentadas con anterioridad ponen de presente la necesidad de tomar acciones para permitir, promover y garantizar la participación de los jóvenes en Colombia, especialmente teniendo en cuenta que en Colombia existe una disparidad entre la edad para votar (18 años) y las edades exigidas para acceder a cargos de elección popular (que van de los 18 a los 30 años) que dificulta el acceso a la participación democrática de los jóvenes y su representación dentro del Estado como grupo poblacional.</p> <p>Lo que se busca es dar el paso hacia un tercer avance en la garantía de la participación efectiva de los jóvenes en el sentido de permitir que tomen parte efectiva de los procesos políticos regulares⁴, ya no sólo como votantes, sino también como electos en instancias como el parlamento, las corporaciones públicas o los gobiernos de orden local o nacional.</p> <p>Esta apertura democrática puede permitir una reducción significativa de la abstención electoral en los jóvenes, teniendo en cuenta que el acceso a cargos de elección popular puede generar una mayor identificación de los ciudadanos jóvenes con los electos, no sólo porque pueden posicionarse de forma más efectiva en el debate público las problemáticas que aquejan a este sector de la población, sino porque tienen mayor interés en que exista una incidencia real en la toma de decisiones, además de un entendimiento más integral de la situación particular de los jóvenes.</p> <p>Ahora bien, no existen razones suficientes para mantener estas limitaciones, debido a que esto implicaría la adopción de un sistema democrático paternalista y restrictivo, el cual ha sido dejado de lado de forma progresiva por los sistemas políticos, avanzando hacia mayores</p> <p>⁴ Ibidem. Pp. 17.</p>	<p>garantías en materia de participación electoral. De esta forma, las manifestaciones democráticas modernas, como las existentes tras la Revolución Francesa, establecieron el voto censitario donde se establecieron una serie de requisitos de carácter principalmente socioeconómico. Ahora bien, la tendencia de los sistemas modernos ha ido encaminada hacia una ampliación de la participación cada vez a sectores más amplios de la sociedad, permitiendo el voto generalizado masculino y más recientemente el voto universal tras la inclusión de las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos. De igual forma ocurre con la dimensión pasiva del sufragio, como lo es la posibilidad de ser elegido, cada vez se reducen más los requisitos que excluyen sectores poblacionales que ejercen la ciudadanía de forma activa, e incluso se establecen cuotas o curules especiales dentro de corporaciones para determinados grupos sociales.</p> <p>Importancia de ampliar la representación de Colombianos en el Exterior</p> <p>Según datos recolectados del Portal de Datos Abiertos depositados por Ministerio de Relaciones Exteriores en el cual se depositan estadísticas nacionales, el número de colombianos registrados en diferentes consulados del mundo para 2020 es de 524.922. (Suma total del gráfico a continuación, el número podría variar ya que se actualiza mensualmente).</p> <p>A pesar de lo anterior, el número de colombianos que viven en el exterior, va mucho más allá del número de Colombianos registrados. Sin embargo este número no está claramente determinado por cifras oficiales. El DANE ha estimado que para el año 2005 había una población de 3.378.345 colombianos residiendo de manera permanente en el exterior⁵. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el 2012 la cifra puede</p> <p>⁵ Departamento Nacional de Estadística - DANE (2016). Fortalecimiento de Políticas Públicas para la vinculación y atención de Colombianos en el Exterior a nivel internacional. Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión 2016 - Código BPIN. 2012011000128. Rescatado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/colombia_nos_une.pdf.</p>
<p>ascender a 4.700.000⁶. Según cifras de la ONU⁷, en Colombia tenemos 2.9 millones de emigrantes internacionales.</p> <p>Igualmente, es claro que la proporción de migrantes respecto a la población total ha venido en aumento, de acuerdo con la ONU Colombia es el país en el mundo con mayor Tasa anual de variación de la población migrante en los últimos cinco años⁸. Este crecimiento exponencial también se puede evidenciar en la variación ocurrida de la proporción de migrantes frente a la población total entre 1990 y 2017:</p> <p>Para las elecciones de Congreso en 2014, el potencial electoral era de 571.420 y se registraron 48.344 votos para las dos curules asignadas por Circunscripción Internacional para la Cámara de Representantes, y 49.171 para Senado. Las votaciones para la Presidencia presentaron un potencial electoral de 559.949, con una participación de 100.718 connacionales en la primera vuelta, y 111.406 para la segunda vuelta⁹.</p> <p>Ahora bien, si hacemos una relación de la cantidad de población colombiana residente en el exterior respecto a la representatividad política que cuentan en el Congreso, encontramos que la relación es desfavorable, pues de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el 2012 se calculaba que habían un poco menos de 5 millones de colombianos en el exterior, contando únicamente con una curul en el congreso. Es decir, que si se compara con el mínimo de dos curules por cada circunscripción territorial en la Cámara de Representantes, pone en evidencia que no existe un trato igualitario respecto a los colombianos que residen en el territorio nacional. Considerando además que además de los 2 representantes por cada circunscripción territorial, se incluye un representante adicional por cada 250.000 habitantes o fracción mayor de 125.000 que tengan en exceso sobre los</p> <p>⁶ Ibidem.</p> <p>⁷ ONU DAES (2019). International migrant stock 2019: Country Profiles. Disponible en: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp</p> <p>⁸ Op. Cit. ONU DAES (2019).</p> <p>⁹ Cancillería de Colombia. Los colombianos residentes en el exterior ya pueden acercarse a la embajada o consulado más cercano y realizar la inscripción de la cédula para participar en las Elecciones de 2018. (2017). Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2017-03-08/16014</p>	<p>primeros doscientos cincuenta mil 250.000. De tal manera que tan sólo con el número de personas inscritas en los países discriminados anteriormente superar dicho monto.</p> <p>La reforma de equilibrio de poderes eliminó una de las 2 curules de los Representantes a la Cámara por los colombianos residentes en el exterior para el periodo 2018-2022, por lo cual con el presente proyecto se busca restablecer dicha curul y garantizar dos curules en el Senado, con el objetivo lograr una mayor representación de aquellos colombianos que al igual que los residentes en Colombia tienen necesidades y problemáticas en distintos ámbitos. Igualmente, resulta necesario hacer efectiva la participación de todos los colombianos en las decisiones que afectan la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; y que puedan proponer soluciones a los problemas a los que están expuestos al migrar del territorio nacional.</p> <p>El porcentaje de los aportes mediante remesas y otros mecanismos por parte de los colombianos residentes en el exterior representan al PIB nacional una cifra sustancial. Para entrar a evaluar dicha cifra, se hace indispensable conocer la dinámica que enmarca la migración colombiana lo cual nos posibilitará entender la relación existente entre este grupo poblacional y la evolución de las remesas que envían a sus familiares en el país. Siguiendo con esto, existe un desempeño positivo de los últimos años en lo que respecta a ingresos de remesas el cual es explicado a través de factores como: el repunte de la migración internacional de colombianos, la recuperación del crecimiento económico de los países receptores de los migrantes, al igual que las actividades económicas que estos desempeñan¹⁰.</p> <p>La identificación de una gran cantidad de problemáticas que afrontan los colombianos en el exterior con ocasión a su condición de migrantes hace necesaria la garantía de una efectiva representación en el órgano legislativo. Dentro de estas problemáticas encontramos¹¹:</p> <p>¹⁰ Garavito, A. et al. (2019) Migración internacional y determinantes de las remesas de trabajadores en Colombia. Borradores de Economía, Número 1066 2019. Pag. 24 Recuperado desde: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/965</p> <p>¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. OIM y Actores de la Sociedad Civil. (2016) Política Migratoria y Mecanismos de Participación. Colombia. Recuperado desde: https://www.colombianosune.com/sites/default/files/final_aportes_vf.pdf</p>

<p>Barreras en la Caracterización de la población migrante, Situación Migratoria Irregular, documentación y registro, Deficiente relación consulado - institucionalidad y la comunidad, Falta de garantía de Derechos Civiles y Políticos, Falta de garantía de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, Discriminación Racismo y Xenofobia, Falta de información para la convalidación de títulos de educación superior en el exterior así como de títulos extranjeros en Colombia, Trata de personas, Tráfico ilícito de migrantes.</p> <div style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p>6. MARCO NORMATIVO</p> </div> <p>Derecho Internacional</p> <p>Existen diferentes instrumentos del derecho internacional relacionados con el derecho a la participación de los jóvenes especialmente en escenarios políticos.</p> <p>En el Sistema Universal de Derechos Humanos encontramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que en su artículo 21 establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) menciona en su artículo 12 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.</p> <p>Entre otros instrumentos de menor fuerza vinculante encontramos las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, entre ellas la Resolución que aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (2000) y la Resolución A/RES/58/133 que resalta la “importancia de la participación plena y efectiva de los jóvenes y sus organizaciones en los planos local, nacional, regional e internacional”.</p> <p>En el contexto regional es importante mencionar que la Convención Americana de Derechos Humanos, establece en su numeral 1 del artículo 23 que todos los ciudadanos deben gozar de</p>	<p>los siguientes derechos y oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. <p>En el mismo contexto, es de resaltar la creación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) en 1996, la cual está dedicada a “dedicado al diálogo, concertación y cooperación en materia de juventud, dentro del ámbito iberoamericano”. De igual forma dentro de finalidades de la OIJ está “promover el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales de juventud y la coordinación interinstitucional e intersectorial a favor de las políticas integrales hacia la juventud”.</p> <p>Adicionalmente, la OIJ promovió la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ), que en su artículo 21 establece el derecho a la Participación de los Jóvenes, que incluye la obligación de los Estados Parte de “promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones”.</p> <p>Régimen Constitucional</p> <p><u>Participación de los jóvenes</u></p> <p>La Constitución Política prevé varias disposiciones que resaltan la necesidad de incluir a los</p>
<p>jóvenes en la vida política del país, y la obligación del Estado de promover que dicha inclusión sea real.</p> <p>El artículo 40 de la Constitución consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, establece las facultades que tienen los ciudadanos para hacer efectivo este derecho. Bajo este presupuesto puede:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Elegir y ser elegido. b) Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. c) Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. d) Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. <p>El artículo 45 de la Constitución señala que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p> <p>Por su parte, el artículo 103 de la Carta, que se refiere a los mecanismos de participación democrática, señala que el “Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. (Negrilla fuera del texto).</p>	<p><u>Edad para acceder a cargos de elección popular</u></p> <p>La Constitución Política y la Ley establecen las siguientes edades mínimas para ocupar los cargos de elección popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Presidente de la República: 30 años (artículo 191) ● Senador de la República: 30 años (artículo 172) ● Representante a la Cámara: 25 años (artículo 177) ● Diputado: 18 años (artículo 299) ● Gobernador: 18 años (artículo 303) <p><u>Participación de Colombianos en el Exterior</u></p> <p>La Constitución garantiza la existencia de una curul por circunscripción especial dentro de la Cámara de Representantes (artículo 172).</p> <p>Régimen legal</p> <p><u>Participación de los jóvenes</u></p> <p>El legislativo ha creado una serie de leyes que pretenden facilitar el desarrollo social y económico de los jóvenes con el fin de incorporarlos a la sociedad en condiciones de igualdad:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ley 1014 de 2006 - Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento. Señala 10 objetivos que buscan promover a los jóvenes emprendedores y a sus organizaciones.

- b. **Ley 1429 de 2010 - Ley de Formalización y Generación de Empleo.** Tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de incentivar la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.
- c. **Ley 1622 de 2013 - Estatuto de Ciudadanía Juvenil.** Su objeto es garantizar a todos los jóvenes "el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país". (Artículo 1°).
- d. **Ley 1780 de 2016 - Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil.** Esta ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia.

Ley 1885 de 2018 - Modificación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil para incluir el Sistema Nacional de Juventudes. Este proyecto establece definiciones sobre joven, juventudes y otros conceptos asociados; establece funciones para los Consejos de Juventud, para las Plataformas de Juventudes, y determina los procesos para su elección.

7. IMPACTO FISCAL EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de Acto legislativo en mención no requiere estudio de impacto fiscal ya que como lo establece el parágrafo del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia ejercicio de los derechos fundamentales, como es el derecho fundamental a elegir y ser elegido, no pueden ser restringidos al interpretar el principio de sostenibilidad fiscal. A continuación se transcribe la literalidad del artículo en mención:

"Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oírán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá

si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. **En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.**

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".

(Subrayado fuera de texto)

8. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La dimensión democrática del Estado Social y Democrático de Derecho está basada en la soberanía popular, es decir, en la igualdad de los individuos en la formación de la voluntad política y en el diseño de las instituciones¹². En ese contexto se concibe la libertad como participación en el orden político, en la medida en que es libre "aquél que sigue la norma que el mismo se ha dado", por lo que la igualdad es además garantizada desde su dimensión política¹³.

Esta dimensión democrática basada en la soberanía popular es clave a la hora de entender la naturaleza de nuestra democracia constitucional debido a que trae consigo una concepción participativa de la democracia, donde la representación es un instrumento más para garantizar la participación. Al respecto la Corte Constitucional ha aclarado que "[e]l artículo 3° de la

¹² Uprimny Yepes, Rodrigo (1997). *Estado social de derecho y decisión judicial correcta: un intento de recapitulación de los grandes modelos de interpretación jurídica*. En Botero Uribe, Darío. *Hermenéutica jurídica: Homenaje al maestro Darío Echandía*, Bogotá: Universidad del Rosario, 1997, pp. 116-121.
¹³ *Ibidem*.

Constitución reconoce que la soberanía está radicada en el pueblo y se constituye por la suma de todas las voluntades individuales (soberanía popular). A su vez, ha sostenido que en la democracia representativa -que se sustenta en el concepto de soberanía nacional- los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados al paso que, en el modelo de la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo¹⁴.

De esta forma, la presente propuesta de reforma constitucional busca desarrollar el principio de democracia participativa debido a que no sólo implica ampliar el espacio de representación para un sector más amplio de la población en términos de edad, sino que pretende generar la apropiación por parte de los jóvenes de los espacios democráticos que permitan que el sistema político responda a sus demandas de forma efectiva, teniendo en cuenta el reconocimiento de "la juventud como una fuerza positiva para el cambio social transformador"¹⁵.

En el mismo sentido, se busca ampliar la representación democrática de los Colombianos en el exterior reconociendo el importante papel que juegan en terminos de magnitud poblacional y aporte económico al país, entre otros. Sobre este punto, el proyecto original de los autores incluyó modificaciones del texto constitucional en los siguientes puntos:

- Reducción de requisitos de edad para acceder a los cargos de elección popular (Parágrafo del artículo 40 CP), para ser Senador (artículo 172 CP) y Representante a la Cámara (Artículo 177 CP).
- Introducción de dos curules para colombianos en el exterior en el Senado (Artículo 171 CP).
- Introducción de una curul adicional a la existente para colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes y la separación territorial de las curules para colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes (Artículo 176 CP).

¹⁴ Sentencia Corte Constitucional. C-093 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ Op. Cit. PNUD (2013).

Sin embargo, los ponentes del presente proyecto, incluyendo a quienes también son autores del mismo, decidimos acoger la propuesta del senador Carlos Guevara Villabon en su calidad de ponente, tras haber solicitado una prorroga para rendir el informe de ponencia con el fin de llegar a aun acuerdo. La propuesta acogida incluye:

- No incluir la reducción eliminación de requisitos de edad para acceder a los cargos de elección popular (Parágrafo del artículo 40 CP) ni la reducción de edad para ser Senador (artículo 172 CP) que se mantendría en treinta (30) años. Mantener la reducción de la edad para ser Representante a la Cámara en dieciocho (18) años (Artículo 177 CP).
- Eliminar la introducción de dos curules para colombianos en el exterior en el Senado (Artículo 171 CP).
- Mantener la introducción de una curul adicional a la existente para colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes y la separación territorial de las curules para colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes (Artículo 176 CP).

Teniendo en cuenta lo anterior ponemos a consideración el texto del presente Proyecto de Acto Legislativo con las siguientes modificaciones:

Texto Radicado	Texto Propuesto	Comentarios
Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo al artículo 40 de la Constitución Política, el cual quedará así: Parágrafo. Para ser elegido en un cargo de elección popular se requerirá ser ciudadano en ejercicio. No se podrán exigir requisitos adicionales de edad.	Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo al artículo 40 de la Constitución Política, el cual quedará así: Parágrafo. Para ser elegido en un cargo de elección popular se requerirá ser ciudadano en ejercicio. No se podrán exigir requisitos adicionales de edad.	Se elimina por acuerdo de los ponentes.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por ciudadanos colombianos residentes en el exterior. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por ciudadanos colombianos residentes en el exterior. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección	Se elimina por acuerdo de los ponentes. La representatividad del Senado es de circunscripción nacional e internacional, por lo que se garantiza la representatividad electoral de los Colombianos en el exterior con las curules existentes.
--	---	--

de senadores por las comunidades indígenas y colombianos en el exterior se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno. Los representantes de los colombianos en el exterior que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber acreditar su residencia fuera del territorio nacional por un periodo de por lo menos cinco (5) años.	de senadores por las comunidades indígenas y colombianos en el exterior se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno. Los representantes de los colombianos en el exterior que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber acreditar su residencia fuera del territorio nacional por un periodo de por lo menos cinco (5) años.	
Artículo 3°. Modifíquese	Artículo 3°. Modifíquese	

el artículo 172 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 172. Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.	el artículo 172 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio.	
Artículo 4°. Modifíquese el inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución Política, el cual quedará así: Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes distribuidos así: dos (2) por la Circunscripción de las comunidades afrodescendientes uno (1) por la circunscripción de las Comunidades	Artículo 1°. Modifíquese el inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución Política, el cual quedará así: Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes distribuidos así: dos (2) por la Circunscripción de las comunidades afrodescendientes uno (1) por la circunscripción de las Comunidades	Se modifica la numeración.

Indígenas y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta circunscripción se elegirán así: uno (1) por el Continente Americano y Oceanía, y uno (1) por Europa, Asia y África. Para la elección de estas curules sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos colombianos residentes en el exterior, en cada uno de estos territorios.	Indígenas y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta circunscripción se elegirán así: uno (1) por el Continente Americano y Oceanía, y uno (1) por Europa, Asia y África. Para la elección de estas curules sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos colombianos residentes en el exterior, en cada uno de estos territorios.	
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 177. Para ser elegido Representante se requiere ser ciudadano en ejercicio.	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio.	Se modifica la numeración.
Artículo 6°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.	Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.	Se modifica la numeración.

9. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden institucional que afectan la elección de cargos de elección popular, sin que por ella se constituya algún beneficio actual, directo y particular. Como ha señalado la Corte Constitucional, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005:

“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses- tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación,

muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétéreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”¹⁶.

La aprobación del presente proyecto de acto legislativo sería un avance para la consolidación del Estado Social de Derecho, pues se elimina requisitos para el acceso a cargos de elección popular y se amplían espacios representativos conforme a principios democráticos, participativos y equitativos.

10. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 16 de 2020 Senado, “Por medio del cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política” en el pliego propuesto


Cordialmente,


Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Coordinadora Ponente



Luis Fernando Velasco Chaves
Senador de la República
Coordinador Ponente

¹⁶ Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-1040 De 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.


Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Ponente



Esperanza Andrade De Osso
Senadora de la República
Ponente



Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República
Ponente



Armando Benedetti Villaneda
Senador de la República
Ponente


Alexander López Maya
Senador de la República
Ponente


Carlos Gustavo Villabón
Senador de la República
Ponente


Eduardo Pacheco Cuello
Senador de la República
Ponente


Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Ponente


Gustavo Petro Urrego
Senador de la República
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL
ACTO LEGISLATIVO NO. 16 DE 2020 SENADO**

“Por medio del cual se modifican los artículos 40, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución Política, el cual quedará así:

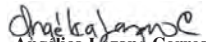
Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes distribuidos así: dos (2) por la Circunscripción de las comunidades afrodescendientes uno (1) por la circunscripción de las Comunidades Indígenas y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta circunscripción se elegirán así: uno (1) por el Continente Americano y Oceanía, y uno (1) por Europa, Asia y África. Para la elección de estas curules sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos colombianos residentes en el exterior, en cada uno de estos territorios.


Artículo 2°. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio.


Artículo 3°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Coordinadora Ponente


Luis Fernando Velasco Chaves
Senador de la República
Coordinador Ponente


Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Ponente


Esperanza Andrade De Osso
Senadora de la República
Ponente

Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República
Ponente


Armando Benedetti Villaneda
Senador de la República
Ponente

Alexander López Maya
Senador de la República
Ponente


Carlos Gustavo Villabón
Senador de la República
Ponente


Eduardo Pacheco Cuello
Senador de la República
Ponente

Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Ponente

Gustavo Petro Urrego
Senador de la República
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 027 DE 2020 SENADO**

por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020.

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 193 DE 2020 SENADO**

*Por medio el cual se deroga el artículo 4° del Decreto
492 de 2020.*

Bogotá D.C. septiembre 14 de 2020

Doctor
JOSÉ ALFREDO GNECCO
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad.

Ref: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 027 de 2020 "Por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020 acumulado con el proyecto de Ley 193 de 2020 "por medio el cual se deroga el artículo 4° del Decreto 492 de 2020"

Señor Presidente:

Atendiendo a lo establecido en el reglamento del Congreso, Ley 5ª. de 1992, y la designación que me hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión, hago llegar el informe de ponencia para primer debate en Senado de los Proyectos de Ley 027 de 2020 y 193 de 2020, los cuales fueron acumulados por tratar temas similares. Lo anterior, según lo estipulado por el artículo 151 de la Ley 5ª. de 1992.

Cordialmente,


MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO al Proyecto de Ley 027 de 2020 "Por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020" acumulado con el Proyecto de Ley 193 de 2020 "por medio del cual se deroga el artículo 4° del Decreto 492 de 2020"

1. Introducción

Luego de la aparición y propagación a nivel mundial del Covid-19, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. Viendo la rápida propagación del virus y con el único fin de resguardar la vida de los colombianos, el 17 de marzo del mismo año el Presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 2020 decretó la primera emergencia económica y social, a partir de la cual se han venido tomando una serie de medidas encaminadas principalmente al fortalecimiento del sistema de Salud, protección de los más vulnerables, defensa del empleo y apoyo al tejido empresarial.

Uno de los decretos expedidos en la primera emergencia, fue el decreto 492 de 2020 "para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica". Este decreto consta de 9 artículos, a través de los cuales se buscó optimizar el uso del capital de entidades financieras de propiedad estatal, transfiriendo dichos recursos al Fondo Nacional de Garantías, con el fin de respaldar con garantía de la nación la emisión de nuevos créditos, ante la grave crisis y recorte en ingresos que enfrentaba el tejido empresarial.

Esta medida fue trascendental para apoyar a los empresarios y personas independientes con trabajadores a cargo, en estos momentos de crisis, y guarda total conexidad con los motivos de la declaratoria de emergencia. Por lo anterior, la presente ponencia busca demostrar cómo los argumentos planteados para derogar el Decreto 492 no tienen validez, y por lo tanto dichos proyectos de Ley deben ser archivados.

2. Justificación de los proyectos de Ley de acuerdo con los autores

2.1 Proyecto de Ley 027 de 2020

En primer lugar, los autores del proyecto manifiestan que, luego de la declaratoria de emergencia decretada por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, la respuesta del gobierno no ha estado orientada a minimizar la propagación del virus, fortalecer la atención en

salud y brindar garantías para que los más vulnerables puedan acceder a condiciones básicas de subsistencia, que les permitan mantener el distanciamiento social.

En segundo lugar, y en relación con el decreto 492 de 2020, los autores manifiestan que la medida modifica de manera permanente la propiedad accionaria y de recursos de entidades autónomas referido al denominado grupo Bicentenario como holding financiero, violando las competencias previstas en el artículo 215 de la Constitución, sobre el alcance de las medidas decretadas por el ejecutivo, en el marco de la emergencia económica y social.

En esa misma línea, se argumenta que por medio del artículo 189 de la Constitución, se le atribuye al Presidente de la República la facultad de fusionar entidades u organismos administrativos del orden nacional de conformidad con el artículo 2 de la Ley 790 de 2002. Adicionalmente, argumentan que el Decreto 492 conlleva una pérdida de la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades que ingresan al grupo Bicentenario. Por lo cual, los autores manifiestan que dicho Decreto no solo extralimita el alcance del ejecutivo, sino que no tiene relación con los motivos por los que se decretó la emergencia económica y social.

El tercer argumento de los autores es que la mayor eficiencia del grupo bicentenario, creado por medio del decreto 2111 de 2019, modificó la naturaleza jurídica del régimen de vinculación laboral de los servidores públicos de las entidades que lo componen y que por este motivo constituye una violación a la prohibición constitucional desarrollada por la Ley 137 de 1994.

Por las razones anteriormente expuestas, a través del proyecto de Ley 027 de 2020, los autores solicitan sea derogado en su totalidad el Decreto 492 de 2020.

2.2 Proyecto de Ley 193 de 2020

El autor del proyecto manifiesta que a través del artículo 331 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) se otorgaron facultades al Gobierno Nacional para crear una entidad del orden nacional responsable de la gestión del servicio financiero público, artículo que fue reglamentado por el decreto 2111 de 2019.

Sin embargo, argumenta que a través del decreto 492 se autoriza la disminución de la participación accionaria, mediante la reducción de capital de ciertas entidades financieras, lo que iría en contravía de lo establecido en el artículo 1º del decreto 2111 de 2019, y también del artículo 60 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.

Por lo anterior, el autor del proyecto de Ley propone que el artículo 4 del decreto 492 sea derogado.

3. Comentarios de la ponente en Senado

Los proyectos de ley 027 y 193 de 2020, objeto del presente informe de ponencia, fueron acumulados por tratar temáticas similares.

Es importante aclarar que mediante las declaratorias de emergencia económica, social y ecológica contenida en los decretos 417 y 637 de 2020, el gobierno Nacional ha buscado principalmente la protección de la vida de los colombianos, previniendo el contagio con el Covid-19 así como ayudando a los más vulnerables y defendiendo el empleo, afectados por el aislamiento obligatorio y el cierre de las actividades productivas.

En ese sentido, no es correcto afirmar que la respuesta del gobierno no estuvo orientada a minimizar los efectos de la pandemia, a fortalecer el sistema de salud y a apoyar a los vulnerables, cuando las cifras han demostrado todo lo contrario. A continuación, se mencionan algunos de los logros del gobierno que así lo demuestran:

- Con corte a la segunda semana de septiembre se han procesado 2.9 millones de pruebas y en promedio 35.000 pruebas diarias.
- Después de Chile y Panamá somos el país de la región con el mayor número de pruebas PCR por millón de habitantes que asciende a 55.973
- Al mismo corte hay cerca de 9.232 UCIs disponibles, mientras que el número de UCIs para febrero era cercano a las 5.000
- Hay 119 laboratorios habilitados a nivel nacional para hacer pruebas, mientras que en febrero eran 3.
- Gracias a las medidas, Colombia tiene una tasa de contagio de 9.355 casos por millón de habitantes y de muertos son 302 por millón de habitantes. De las más bajas en la región.
- Respecto a las ayudas para los más vulnerables, el gobierno ha hecho una inversión que supera los \$7.9 billones y a la fecha ha entregado 5 giros extraordinarios de los programas jóvenes en acción, familias en acción y Colombia Mayor
- Con el fin de ampliar las ayudas a los más vulnerables, el gobierno agilizó la puesta en marcha de la devolución del IVA y con corte a agosto ya se han realizado tres giros bimensuales por \$75.000. Adicionalmente, se creó el programa Ingreso Solidario para llegar a los hogares que previo a la pandemia no recibían ningún subsidio del gobierno. Ya se han realizado cinco pagos, beneficiando a 3 millones de hogares.
- Se creó el programa de apoyo al empleo formal PAEF, el cual ha subsidiado el 40% de un SMMLV para cerca de 2.4 millones de empleados.

- Se creó el programa de apoyo al pago de la prima de servicios, el cual destinó \$220.000 millones para el pago de la prima de mitad de año a 1.6 millones de empleados.

Estos han sido solo algunos de los aciertos del gobierno frente al manejo de la pandemia, que de hecho han sido reconocidos a nivel internacional, por lo cual afirmar que las acciones durante la pandemia no estuvieron encaminadas a disminuir sus efectos no da cuenta de la evidencia registrada.

3.1 Importancia y alcance de las garantías otorgadas a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG)

La coyuntura desatada por la pandemia del Covid-19 ha ocasionado un impacto negativo importante en la actividad económica, principalmente como consecuencia del cese de actividades. Las empresas se han visto profundamente afectadas con el abrupto cierre de las actividades, la caída en el consumo y la incertidumbre sobre su completa reapertura, lo que ha exigido apoyos del gobierno nacional para mitigar los problemas de liquidez, despidos masivos de trabajadores, y mantener su operación.

Los recientes datos económicos han mostrado el nivel de afectación que ha tenido la pandemia; de hecho, la tasa de crecimiento del PIB del segundo trimestre fue negativa (-15,7%) y la tasa de desempleo en julio alcanzó el 20,2%.


Adicionalmente, el más reciente informe sobre pulso empresarial publicado por el DANE¹ deja ver la difícil coyuntura por la que han tenido que atravesar las empresas como consecuencia de la pandemia. Para junio el 58% de las empresas encuestadas manifestó tener una operación normal mientras que el 34% una operación parcial. Además, el 69% de las unidades económicas manifestaron tener una disminución en la demanda de sus productos o servicios y el 66% registró tener una disminución en su flujo de caja.

Siendo consciente de esta realidad a la que se podían enfrentar las empresas, y entendiendo que la falta de ventas les impediría acceder a recursos del sector financiero, dado un incremento en el perfil de riesgo, el gobierno nacional capitalizó el Fondo Nacional de Garantías con cerca de \$3.25 billones. El objetivo de esta decisión fue facilitar las aprobaciones de créditos con garantía de la nación hasta del 90% y hasta por \$60 billones por parte del sector financiero tanto para pagar la nómina como capital de trabajo, priorizando las Mipymes.

Respecto al monto de la capitalización, el Fondo Nacional de Garantías se permitió aclarar lo siguiente:

¹Análisis los sectores de Comercio, Industria Manufacturera, Servicios y Construcción

<p>(...) si se apalanca un valor de crédito con garantía del FNG por la suma de hasta \$60 billones con coberturas promedio del 85%, la exposición de la garantía sería de \$51 billones, las cuales al ser ponderadas al 75% daría un resultado de \$38.25 billones, suma respecto de la cual se debe realizar el cálculo de la solvencia, que como se indicó es del 9%; por lo tanto, el FNG debe contar en su patrimonio con un capital de aproximadamente \$3.44 billones". (FNG. 2020)</p> <p>Resulta importante precisar que previo a la capitalización prevista, el FNG contaba con un patrimonio de \$380mm.</p> <p>A través del programa "Unidos por Colombia" fruto de la capitalización del FNG, se han establecido seis líneas de garantía para créditos. Los alcances y beneficios de estas líneas se describen a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantía para capital de trabajo: con corte al 24 de agosto esta línea ha beneficiado a 96.910 empresarios. De las 100.284 garantías entregadas, cerca de 88.222 han sido para microempresarios. El valor total desembolsado ha sido de \$3.66 billones de un monto total disponible de \$5 billones. 2. Garantía para nóminas: Esta línea ha beneficiado a 12.930 empresarios. De las 25.709 garantías entregadas 11.988 han sido para pequeñas empresas. El valor total desembolsado ha sido de \$2.1 billones de \$10 billones disponibles. Igualmente, el sector que más se ha beneficiado con esta línea es el de comercio y reparación de vehículos. 3. Garantía para trabajadores independientes: con esta línea se han desembolsado \$325mm de un monto total disponible de \$1.2 billones, con una entrega total de 31.452 garantías. De nuevo, el sector más beneficiado con esta línea ha sido el de comercio al por mayor y reparación de vehículos. 4. Garantía para microfinanzas: Esta línea de garantía ha beneficiado a 59.854 microempresas y se han entregado un total de 60.255 garantías por un monto de \$339mm de un monto total disponible de \$1billon 5. Garantía para sectores más afectados: esta línea ha beneficiado a 30 empresarios, con un monto total desembolsado de \$90mm de \$2 billones disponibles. Las empresas beneficiadas con estas garantías pertenecen a los sectores de alojamiento y servicios de comida, actividades artísticas, transporte y almacenamientos, entre otros. 6. Garantías para gran empresa: Esta línea fue puesta en marcha el 13 de julio, razón por la cual hasta la fecha solo se han entregado 22 garantías por cerca de \$80mm de los \$5 billones disponibles. El sector más beneficiado ha sido comercio seguido por el de industrias manufactureras. <p>De otra parte, de una disponibilidad actual total de \$24.2 billones, se han desembolsado 45.805 garantías por un monto de \$7.3 billones, con los cual la disponibilidad restante es de \$16.1 billones. En este sentido, queda comprobado que la capitalización del Fondo y las acciones previstas en el decreto 492 si tuvieron conexidad con los motivos por los que se decretó la</p>	<p>emergencia y hasta el momento se han evidencia resultados positivos y significativos para el tejido empresarial.</p> <p>Ahora bien, en relación con otras afirmaciones encontradas en la exposición de motivos de los proyectos de ley que trata la presente ponencia, resulta importante hacer las siguientes aclaraciones:</p> <p>En primer lugar, a través del decreto 492 de 2020 el gobierno nacional no está ejerciendo su facultad para fusionar entidades y por tanto no se cumplen con los supuestos establecidos en el artículo 2 de la Ley 790 de 2002. La creación del grupo Bicentenario se realizó por medio del Decreto 2111 de 2019 bajo la constitución de una nueva persona jurídica, y no hace parte de los decretos de emergencia.</p> <p>En segundo lugar, la creación del grupo Bicentenario busca crear una sociedad, cuya finalidad es controlar, diseñar y coordinar las estrategias para administrar con más eficacia los recursos públicos que se encuentran invertidos en determinadas entidades de la rama ejecutiva. Por ello, la creación de este grupo no modifica el régimen de vinculación laboral de cada una de las personas vinculadas a las entidades que lo conforman. La creación del grupo no afecta los derechos laborales de los funcionarios, ni implicará una disminución en el número de empleos y tampoco incide en las condiciones laborales de dichos trabajadores, de hecho, en el parágrafo del artículo 8 del Decreto 2111 de 2019 quedó explícito que cada entidad continuará aplicando su régimen de vinculación laboral.</p> <p>Finalmente, es necesario aclarar que en el Decreto 492 de 2020 no se tiene prevista ningún tipo de enajenación, por cuanto la descapitalización prevista es con destino a otra entidad pública, y el propietario sigue siendo el Estado; en este sentido lo previsto en el artículo 60 de la Constitución no aplica para la situación prevista en el decreto 492 de 2020.</p> <p>3.2 Constitucionalidad del Decreto 492 de 2020</p> <p>Respecto al Decreto 492 de 2020, el cual busca ser derogado por el proyecto de Ley 027 de 2020 y su artículo 4 a través del proyecto de Ley 193 de 2020, vale la pena recordar que los siete primeros artículos del decreto fueron declarado exequibles por la Corte Constitucional, a excepción del artículo 8, en la sentencia C200/2020. Dentro de los principales argumentos a favor de la constitucionalidad de dicho decreto se pueden encontrar los siguientes:</p> <p>Respecto a la primera medida encontrada en el decreto 492, relacionada con el fortalecimiento patrimonial del grupo bicentenario previsto en el artículo 1, la Corte manifestó que las acciones que se determinan relacionadas con el fortalecimiento patrimonial del grupo bicentenario, tienen su fundamento en lo previsto por el Conpes 3851 de 2015 el cual determinó la necesidad de generar un modelo de gobierno corporativo estatal estructurado, a partir de la creación de una</p>
<p>única entidad propietaria de las empresas estatales. Acorde con lo anterior, en el artículo 351 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) quedó estipulada la creación de dicha entidad responsable de la gestión financiera del servicio público.</p> <p>Con el Decreto ley 2111 de 2019, se crea el grupo Bicentenario SAS y se puso de presente la participación en 18 entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Frente a esto, en el artículo 1 del decreto 492 dispuso la vinculación de todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, de manera que estas pudieran entrar a hacer parte del grupo Bicentenario, previamente conformado y autorizado por el Congreso.</p> <p>La acción prevista por el Decreto guarda estrecha relación con las consecuencias desatadas por la pandemia del Covid-19, en la medida que la puesta en marcha del grupo Bicentenario permitiría la coordinación y centralización de estrategias para la entrega de crédito en condiciones favorables a independientes y Mipymes.</p> <p>La Corte reconoció que, por la forma de operar del conglomerado, el alcance de los servicios financieros y el diseño de los productos financieros a favor del tejido empresarial y como parte de la estrategia de reactivación, sería más eficiente que en un escenario donde no se hubiera puesto en marcha.</p> <p><i>"En este orden de ideas, la Sala encuentra que el fortalecimiento patrimonial del Grupo Bicentenario desempeñará un papel crucial, en el campo de los servicios financieros, para el apoyo económico a las Mipymes y a los trabajadores independientes." Sentencia C200/20</i></p> <p>Por su parte, la Corte observó que aun cuando el artículo no crea ninguna entidad nueva y tampoco fusiona las existentes, la disposición si cambia la entidad a la cual estarán adscritas las entidades, en este caso el Ministerio de Hacienda, que según la ley 489 de 1998 son competencias propias del Congreso. En este sentido, estos cambios no eran susceptibles de ser emitidos por el Presidente en sus facultades ordinarias, por lo cual era necesario hacer uso de las extraordinarias.</p> <p>Respecto a la segunda medida que dispone el Decreto, prevista por los artículos 2,3 y 4 se autorizó al Ministerio de Hacienda y a las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva para realizar aportes al FNG mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial; estos recursos estarían destinados para otorgar garantías focalizadas en sectores, productos o segmentos.</p> <p>De esta manera, los artículos mencionados buscaron el incremento del patrimonio del FNG a partir de la descapitalización de empresas industriales y comerciales y de economía mixta del Estado que según manifiesta la Corte contaban con niveles de solvencia superiores a los mínimos regulatorios. Entre ellas, Findeter con un nivel de solvencia del 20.9%, Finagro del 18,7% y el Fondo Nacional del Ahorro de 46,8%, y las demás empresas que no operan como establecimientos de crédito, con los niveles de patrimonio suficientes respecto de su nivel de deuda, por lo cual podían plenamente realizar estas operaciones para apoyar la capitalización del FNG y con esto facilitar la entrega de créditos con garantía de la nación. Mientras que el artículo 3 dispuso la fuente general de</p>	<p>alimentación del FNG, el artículo 4 fijo las cifras máximas en las que podía operar la descapitalización.</p> <p>Estas acciones guardan toda la conexidad con la declaratoria de emergencia, por cuanto se busca otorgar garantías focalizadas a personas naturales y jurídicas, las cuales como consecuencia de la pandemia vieron afectado su ingreso y supervivencia; de hecho, la misma Corte pone de precedente que durante el primer mes de confinamientos el 35% de las pymes y el 33% de los microempresarios afirmaron que las ventas e ingresos se habían disminuido en más del 75%.</p> <p><i>"(...) Por ende, la medida constituye una acción integrada e idónea en orden a proteger este motor del empleo y del crecimiento y, de este modo, a reducir la expansión de los impactos de la crisis" (Sentencia C200/20).</i></p> <p>Vale la pena recordar que, en tiempos de paz, la Constitución establece que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público que no se halle en el presupuesto decretado por el Congreso. Sin embargo, en casos de excepción como la que se estudia en el presente proyecto de Ley, se deja abierta la posibilidad para que sea el Ejecutivo quien lo realice.</p> <p>Respecto a la tercera medida que trae el Decreto, descrita en el artículo 5 en el cual se dispone que el fortalecimiento patrimonial se presupuestará en la sección del Ministerio de Hacienda, la Corte encontró que dicha acción es un efecto jurídico necesario que guarda conexidad con la emergencia y resulta del efecto de descapitalización de varias entidades, para capitalizar el FNG y apoyar con garantía a independiente es y Mipymes.</p> <p><i>"(...) para efectos de concretar las medidas que se requieren para aliviar las consecuencias económicas y sociales de los hechos que dieron lugar a la emergencia, se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación". (Sentencia C200/20).</i></p> <p>Respecto a la cuarta medida prevista en el decreto en los artículos 6 y 7, en los cuales se prevé la exclusión del impuesto sobre las ventas a las comisiones por el servicio de garantías otorgadas por el FNG y una disminución en la tarifa de retención en la fuente para el FNG, la Corte manifiesta que en conjunto son medidas con unidad de sentido y propósito en el marco de la emergencia. Lo anterior, por cuanto estos alivios fiscales buscan flexibilizar las condiciones para que quienes así lo requieran accedan con mayor facilidad a oportunidades de liquidez.</p> <p>Finalmente, en relación con la última medida prevista en el decreto en su artículo 8, la cual determina que, para efectos de liquidar las tarifas de la función notarial, esta se considerará como un acto sin cuantía; en este sentido, las escrituras públicas referentes a reformas estatutarias que impliquen el aumento del capital del FNG se considerarán sin cuantía, lo cual implica un ahorro cercano a los \$9.750 millones. Ante este artículo, la Corte manifestó que el Presidente no requería del amparo de un Estado de Excepción para regular una materia que bien pudo haberse previsto mediante decreto reglamentario. Por este motivo la Corte adoptó una decisión de inexecutable diferida, mientras se emite la norma pertinente.</p>

<p>En resumen, la Corte declara exequible los siete primeros artículos del Decreto 492 de 2020 y en la sentencia mencionada reafirmó que se encontraba en línea con las motivaciones de la emergencia, y además fue herramienta para dar respuesta a las consecuencias de esta:</p> <p><i>"Con esta finalidad, la Sala identificó que el Decreto analizado fortalece patrimonialmente dos entidades: (i) el holding estatal denominado Grupo Bicentenario, y (ii) el Fondo Nacional de Garantías. La Corte concluyó que estas dos medidas fundamentales cumplen, de manera general, los requisitos formales y materiales de validez constitucional, aplicables a la legislación de excepción" (Sentencia C200/20).</i></p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, rindo PONENCIA NEGATIVA y solicito a los miembros de la Comisión Tercera de Senado ARCHIVAR el Proyecto de Ley 027 de 2020 "Por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020 acumulado con el proyecto de Ley 193 de 2020 "por medio el cual se deroga el artículo 4° del Decreto 492 de 2020".</p> <div style="text-align: center;">  <p>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> </div>	<p>Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2020</p> <p>En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 027 de 2020 Senado, "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020 ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 193 DE 2020 "POR MEDIO EL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 4° DEL DECRETO 492 DE 2020"". Presentada por el H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella, (Recibida a las 4:10 P.M.),</p> <p>El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Rafael Oyola.</p> <p>Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de diez (10) folios.</p> <p>RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA Secretario General Comisión III – Senado.</p>
---	--

CONTENIDO

Gaceta número 910 - lunes 14 de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 16 de 2020 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política. 1

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 027 de 2020 Senado, por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020. Acumulado con el proyecto de ley número 193 de 2020 senado, Por medio el cual se deroga el artículo 4° del Decreto 492 de 2020..... 8