



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1222

Bogotá, D. C., viernes, 30 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 25 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

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 031 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita.*

##### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 031 DE 2020 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA GRATUITA

###### 1. Trámite del proyecto.

El Proyecto de acto legislativo número 031 de 2020 Cámara "por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita" es de autoría de los congresistas León Frey Muñoz Lopera, María José Pizarro, Wilmer Leal Pérez, Katherine Miranda Peña, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Antonio Esmerid Sanguino Páez, Edwin Fabián Díaz Plata, Juan Luis Castro Córdoba, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Feliciano Valencia, Inti Raúl Asprilla Reyes, Victoria Sandino Simanca, Abel David Jaramillo, Aida Avella Esquivel, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Pablo Catatumbo Torres Victoria, César Augusto Pachón Achury, Carlos Alerito Carreño Marín, Oswaldo Arcos Benavides, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jesús Alberto Castilla Salazar, Wilson Néber Arias Castillo, Omar de Jesús Restrepo Correa, Iván Cepeda Castro y Alexander López Maya. Este acto legislativo fue radicado el 20 de julio de 2020 y publicado en la gaceta 642 de 2020.

El 13 de agosto es recibido por la Comisión Primera y soy designado como ponente único del mismo.

###### 2. Objetivo

El acto legislativo busca modificar el artículo 69 de la Constitución Política, incluyendo un párrafo que garantice la gratuidad de la educación en las instituciones públicas de educación superior.

###### 3. Exposición de Motivos.

###### 3.1. El derecho a la educación en el ámbito internacional.

El derecho a la educación ha sido establecido y desarrollado por múltiples instrumentos internacionales, el primero de ellos fue la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 26 determina:

###### Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá

de darse a sus hijos.

Posteriormente encontramos la Convención contra la Discriminación en Educación, esta convención establece en su artículo 4, lo siguiente:

###### ARTICULO 4

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a :

a. Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley;

b. Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada;

c. Fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes ;

d. Velar por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la educación y en su artículo 13 expone:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. (...) la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre (...) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente. La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible

a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita

(...). (ONU, 1976: 48-56).<sup>1</sup>

Aquí podemos encontrar una cronología de los instrumentos internacionales que desarrollan el derecho a la educación:

Declaración, Pacto o convención <sup>2</sup>	Año	Objetivo
Declaración de los Derechos Humanos	1948	Garantizar Derecho a la Educación como derecho fundamental
*Declaración de los Derechos del Niño	1959	Derecho de los niños a recibir educación obligatoria y gratuita en igualdad de condiciones
*La convención con la no discriminación en educación	1960	Reafirmar la Declaración de los Derechos Humanos indicando la NO exclusión
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	Reconoce el Derecho a la Educación desde los Derechos mencionados e instaura mecanismos de protección y garantía
Pacto Internacional de derechos civiles y políticos	1966	Relación Educación, Cultura y la Sociedad
*Convención de los derechos del niño	1989	Derecho del niños a la Educación
Declaración de Nueva Delhi	1993	Compromiso por derecho a la educación
*Declaración y Plan de acción integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y Democracia	1995	Respeto Derechos Educativos de las minorías
*Declaración Hamburgo	1997	Respeto Derechos Educativos de las minorías (Educación de adultos)
*Declaración de Beijing, Grupo E-9	2001	Respeto Derechos Educativos minorías (mujeres)
*Convención de los Derechos de las personas con discapacidad	2006	Derecho Educación para las personas con discapacidad

1. Las declaraciones y convenciones señaladas con asterisco hacen referencia al Derecho a la educación, y además a este derecho para las personas con discapacidad.

<sup>1</sup> Encontrado en: Revista de Paz y Conflictos Montánchez Torres, María. *La educación como derecho en los tratados internacionales: Una lectura desde la educación inclusiva*.  
<sup>2</sup> Montánchez Torres, María. *Revista de Paz y Conflictos La educación como derecho en los tratados internacionales: Una*

**3.2. El derecho a la educación en el ámbito nacional.**

El derecho a la educación se encuentra establecido en el artículo 67 de la Constitución Política, el mismo reza:

ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

A partir del artículo citado se constituye el derecho a la educación como derecho fundamental, acogiendo el concepto sobre dichos derechos adoptado por la Corte Constitucional, que afirma:

Se caracterizan los derechos fundamentales porque pertenecen al ser humano en atención a su calidad intrínseca de tal, por ser él criatura única pensante dotada de razonamiento; lo que le permite manifestar su voluntad y apetencias libremente y poseer por ello ese don exclusivo e inimitable en el universo social que se denomina dignidad humana. Estos atributos se predicen de la educación. La educación permite a la persona formarse intelectual, moral y cívicamente y con ello tener conciencia de su dignidad personal y de los deberes y obligaciones para con la sociedad.<sup>3</sup>

lectura desde la educación inclusiva.  
<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-490 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. Ref.: Proceso de Tutela No. 693.

A partir de dicha concepción del derecho a la educación como derecho fundamental se estructura la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior", dicha ley contempla como objetivos de la educación, los siguientes:

- Artículo 6º Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones:
- a) Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de la Educación Superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país.
  - b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.
  - c) Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.
  - d) Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político v ético a nivel nacional y regional.
  - e) Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.
  - f) Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.
  - g) Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.
  - h) Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.
  - i) Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica.
  - j) Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.
- (Subrayado fuera de texto)

El derecho a la educación ha sido objeto de múltiples interpretaciones jurisprudenciales, así como de luchas constantes por parte del estudiantado y el profesorado que ha exigido mayores garantías para el cumplimiento del derecho fundamental.

El presente proyecto se fundamenta en una clara percepción del derecho a la educación como derecho fundamental, además de comprender la necesidad del acceso a la educación como base de una sociedad democrática. La pretensión de la gratuidad en las instituciones públicas de educación superior es un paso en medio de las circunstancias que rodean al país y el eslabón que sigue después de la gratuidad de la educación básica.

**3.3. La gratuidad de la educación superior: un estudio comparado.**

La propuesta del presente proyecto de acto legislativo es la gratuidad en las instituciones públicas de educación superior, una idea que ha sido acogida por muchos países que en la actualidad ofertan educación superior gratis. El fin de este acápite es que se conozcan países que ofrecen gratuidad en la educación superior y los beneficios que la misma ha traído.

**México**

En el Estado de Michoacán desde el 2010 se legisló en pro de la gratuidad de la educación pública superior, por medio del Decreto 213, en el que se tuvo en cuenta dos niveles de educación y se dejaron claras las metas que se pretendían cumplir con dicha medida, a saber:

La generación de este derecho en Michoacán abarca dos niveles educativos alcancen el distintivo de gratuidad: la EMS y la ES, lo que lo que sólo en el resto de la República Mexicana se ha alcanzado para la EMS; esto significa que únicamente en Michoacán este derecho es gratuito para el nivel de ES. De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto de Gratuidad en Michoacán, se busca contribuir a reducir el rezago educativo, al acceso de todos los sectores de la población a la educación. Sin embargo, el tema pendiente en esta prerrogativa es que todo derecho –en este caso la gratuidad- ha sido la fórmula para generar el recurso de donde se pueda obtener el recurso para subsidiar la ES. De tal suerte que la gratuidad en el Estado de Michoacán ha impactado en forma directa a las IES, obligadas a acatar esta disposición, ya que los ingresos obtenidos por cuota de inscripción, generaban ingresos propios para cada IES<sup>4</sup>

Con posterioridad en el año 2014, en Estado Michoacán se decreta la Ley de Educación para el Estado Michoacán de Ocampo, donde se encuentra el siguiente artículo:

Artículo 9.- La educación que imparta el Estado será gratuita, de conformidad con lo que establece la Constitución Federal. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias. Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos. En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad

<sup>4</sup> Ruiz de la Torre, Gabriela y Rueda López, David Xicoténcatl. La gratuidad en la educación superior, su regulación en tres países de América Latina. Revista Latinoamericana de Educación Comparada.

en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna. El Estado deberá garantizar además la infraestructura educativa mínima necesaria especialmente en las zonas de mayor marginación.<sup>5</sup>

En el artículo citado se encuentra claramente la determinación de la gratuidad en la educación impartida por el Estado de Michoacán que cuenta con una población de 4 584 471<sup>6</sup> de habitantes y que además tiene 8 universidades públicas en su territorio, a saber:

PÚBLICA
CONALEP - Colegio Nacional de Educación Profesional
UTM - Universidad Tecnológica de Morelia
UMSNH - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Instituto Tecnológico del Valle de Morelia - ITVM
Instituto Tecnológico de Morelia - ITM -
UPN - Universidad Pedagógica Nacional
IPN - Instituto Politécnico Nacional
UNAM - Universidad Nacional Autónoma de México

La implementación de la gratuidad en el Estado de Michoacán es la muestra de que se logra pagar la educación superior pública por parte del Estado y que su imposición legislativa dirige los recursos necesarios para hacerla efectiva.

**Perú**

La Constitución Política Peruana de 1993 establece la gratuidad de la educación superior, tal y como se observa:

"Artículo 17°. - La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el

<sup>5</sup> Ley de educación para el estado de Michoacán de Ocampo texto original, publicada en el periódico oficial del estado, el 28 de febrero de 2014, tomo: cviii, número: 99, sexta sección.  
<sup>6</sup> Número de Habitantes. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/>  
<sup>7</sup> <https://mexstudia.com/en-tu-estado/universidades-en-michoacan/>

Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación." (Subrayado propio)

La Constitución peruana es clara es establecer la gratuidad de la educación superior poniendo un requisito que se observa en el texto citado. La calidad de la gratuidad depende del "rendimiento satisfactorio" del alumno, un requisito que resulta adecuado al observar el gasto público en el que se incurre. Posteriormente, este mandato constitucional se reglamenta por medio de la Ley No. 23733 que termina por establecer unas obligaciones a cada estudiante, las mismas son:

**Artículo 57.- Son deberes de los estudiantes:**

- a) Cumplir con esta ley y con el Estatuto de la Universidad y dedicarse con esfuerzo y responsabilidad a su formación humana, académica y profesional;
- b) Respetar los derechos de los miembros de la Comunidad Universitaria; y
- c) Contribuir al prestigio de la Universidad y a la realización de sus fines.
- d) Aprobar las materias correspondientes al período lectivo, caso contrario perderán la gratuidad de la enseñanza;
- e) Quienes al término de su formación académica decidan matricularse en otra especialidad, no gozarán de la gratuidad de la enseñanza.
- f) El número mínimo de créditos por semestre para mantener la condición de estudiante regular, no deberá ser menor de un décimo de su carrera por año; de no aprobar los cursos en esta proporción, será amonestado por el Decano de la Facultad; si al semestre siguiente no supera esta situación será suspendido por un semestre, si a su reincorporación sigue sin aprobar los cursos en la proporción establecida en el presente inciso será separado definitivamente de la Universidad.
- g) Los alumnos que no concluyan sus estudios dentro de los plazos establecidos por la autoridad universitaria para cada especialidad, perderán la gratuidad y los beneficios de los programas de bienestar;
- h) Si el estudiante no pudiera continuar sus estudios durante uno o varios semestres, por razones de trabajo o de otra naturaleza, podrá solicitar licencia a la universidad por dichos periodos;<sup>8</sup>

La relación que se establece entre la gratuidad y el desempeño del estudiante son claras en la legislación peruana, un elemento que puede observarse a la luz de la disposición de más elementos que permitan dicho desempeño, es decir, exigir un desempeño es adecuado cuando las circunstancias del estudiante le dan la capacidad para poder responder ante sus obligaciones académicas, otro elemento que no puede observarse en su totalidad en la legislación peruana. Sin embargo, se menciona el mismo en caso de querer aplicarlo a la legislación colombiana, con el fin de tener en cuenta las circunstancias que rodean el denominado rendimiento.

<sup>8</sup> Ruiz de la Torre, Gabriela y Rueda López, David Xicoténcatl. La gratuidad en la educación superior, su regulación en tres países de América Latina. Revista Latinoamericana de Educación Comparada.

**Argentina**

En Argentina se establece la gratuidad de la educación superior por medio de la Ley No. 24.195. Sancionada: abril 14 de 1993 y Promulgada: abril 29 de 1993, en esta ley se concibe la gratuidad de la siguiente forma:

**TITULO VI GRATUIDAD Y ASISTENCIALIDAD**  
**ARTICULO 39** El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales. El Estado nacional realizará el aporte financiero principal al sistema universitario estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad. El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para alumnos/as en condiciones socioeconómicas desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación General Básica y Obligatoria, las que se basarán en el rendimiento académico.<sup>9</sup>

A pesar de dicha cita, la historia de la gratuidad universitaria en argentina data de 1949, con el Decreto 29.337 que por medio de la expresión "Suspéndase con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor"<sup>10</sup> logró abrir paso a una educación universitaria gratuita.

En Argentina se observa un aumento en el número de estudiantes que, observando que "Como resultado de la sanción de la gratuidad universitaria, la matrícula estudiantil aumentó exponencialmente: en 1945 cursaban 47.400 personas, y para 1975 la cifra se elevó a 487.389."<sup>11</sup> se traduce en una mayor cobertura que les da la posibilidad a más personas a entrar en la universidad. Elemento que debe ser analizado en Colombia a la luz de las posibilidades que la gratuidad en las instituciones públicas podría generar.

**3.4. La gratuidad en las instituciones públicas de educación superior en Colombia.**

La lucha por la gratuidad universitaria ha sido encabezada por los estudiantes y los profesores que han abierto la discusión de la gratuidad y la calidad de la educación en

<sup>9</sup> Ruiz de la Torre, Gabriela y Rueda López, David Xicoténcatl. La gratuidad en la educación superior, su regulación en tres países de América Latina. Revista Latinoamericana de Educación Comparada.  
<sup>10</sup> Villanueva, Ernesto. La conquista de un derecho Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.  
<sup>11</sup> Cereijo, Rocio y Palladino, Alejandro Se cumplen setenta años de la sanción de la gratuidad universitaria en Argentina. <https://www.diariointexto.com.ar/2019/11/22/se-cumplen-70-anos-de-la-sancion-de-la-gratuidad-universitaria-en-argentina/>

medio de contextos hostiles donde parece existir dinero suficiente para todo, menos para la educación superior y las instituciones públicas que se sostienen de milagro.

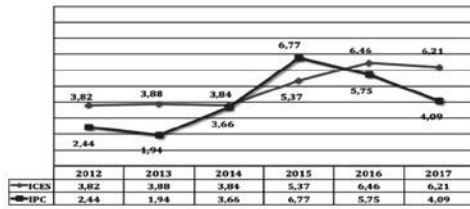
Una de las manifestaciones más grandes en el país que llevaba como consigna la gratuidad fue el paro estudiantil del 2011, abanderada por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil y miles de estudiantes que gritaban en las calles "Por una educación gratis y de calidad". Proponer este debate en medio de las circunstancias que nos rodean es una apuesta al futuro por los estudiantes colombianos, es reconocer una necesidad que, a pesar, de estar plasmada desde hace años en nuestro contexto hoy exige compromiso para sacar adelante la propuesta.

Colombia cuenta con 19 universidades públicas acreditadas de alta calidad, que se encuentran en la categoría de Instituciones Públicas de Educación Superior. La financiación de las mismas es determinada por la Ley 30 de 1992, que establece que dicho presupuesto "se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC. Y es que efectivamente los compromisos y gastos de las universidades públicas no son los mismos de hace 25 años, pues las universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo principalmente a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional para este sector y a los referentes nacionales e internacionales"<sup>12</sup>

Frente a la afirmación citada, es necesario mencionar el estudio hecho por Sistema Universitario Estatal (SUE) conformado por 32 rectores de las universidades públicas con la firma Cifras & Conceptos, en la cual señalan que los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades en los últimos años, se incrementaron en promedio 10.69% es decir, alrededor de 5 puntos porcentuales por encima del promedio del Índice de precios al consumidor (IPC) en ese mismo periodo

<sup>12</sup> Gaviña Trujillo, Luis Fernando. ¿Cuál es el problema de financiación de las universidades públicas? por qué se dice que se están desfinanciando? <http://www.unicauca.edu.co/vercionP/sites/default/files/files/Situacion-universidades-estatales.pdf>.

Ilustración 4. Comparación IPC e Índice de Costos de la Educación Superior (ICES)



Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017

Adicionalmente es de señalar que la Ley 30 de 1992 como estableció que las transferencias de la Nación a los presupuestos de las universidades públicas se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC.<sup>13</sup>

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la educación consiste en la facultad de gozar de un servicio de educación que reúna cuatro características, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La Corte determinó que la accesibilidad consistiría en:

*La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita.<sup>14</sup>* (Subrayado propio)

Atendiendo a lo citado la propuesta se sitúa en el ámbito de la progresividad de la gratuidad en la educación superior, cumplimiento con el requisito de accesibilidad económica definida por la Corte Constitucional.

<sup>13</sup> Cita textual tomada del Proyecto de ley publicado en la gaceta 642 de 2020.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. T- 743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

**3.5. La gratuidad en tiempos del Covid 19**

La Covid-19 puso en jaque a todo el sistema económico del país, el aislamiento y las medidas adoptadas por el gobierno para contener el virus han dejado la tasa de desempleo en el 16,8%<sup>15</sup> y esta situación ha afectado a todos los colombianos, entre ellos a los estudiantes de las universidades públicas que se verán obligados a dejar sus estudios por cuenta de la falta de recursos para continuar en la universidad.

Cuando se ve afectado el ingreso a la educación, se ve directamente afectada la equidad social y el desarrollo y es ahí donde este proyecto conviene ser analizado, puesto que la gratuidad les permitiría a los estudiantes, que en la actualidad se encuentran en la universidad, continuar con sus estudios y a aquellos que apenas van a iniciarlos les abre la puerta de las instituciones públicas como opción.

Dentro de los peores índices de deserción universitaria en Latinoamérica, Colombia ocupa el segundo lugar con una tasa de deserción del 42%<sup>16</sup>, quedando solo por debajo de Bolivia en dicho ranquin. Dentro de los determinantes de la deserción se encuentran factores económicos, sociales, académicos y personales. Las universidades han presupuestado que la deserción universitaria alcanzará el 50%<sup>17</sup> a causa de la pandemia y es justamente dicha deserción la que pretende prevenir este proyecto de ley.

Ahora bien, las medidas que el gobierno dice haber adoptado resultan insuficientes para evitar la deserción masiva, entre dichas medidas encontramos:

*"El 13 de mayo, el presidente de la República, junto con la ministra de educación, María Victoria Angulo, anunciaron el paquete de medidas para el Sistema de Educación Superior; estas son:*

1. La destinación de 1,5 billones para el pago de nómina y capital de trabajo a través del Fondo Nacional de Garantías para líneas de crédito.
2. Línea de crédito de Findeter<sup>2</sup> por 200.000 millones de pesos para apoyar financieramente a las instituciones y definir esquemas de apoyo a los estudiantes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad.

<sup>15</sup> DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>  
<sup>16</sup> Sectorial. Deserción Universitaria, ¿Moda en las Nuevas Generaciones o Limitantes de la Educación Superior? <https://www.sectorial.co/articulos-especiales/item/296882-desercion-c3%83n-universitaria-%C2%8Fmoda-en-las-nuevas-generaciones-o-limitantes-de-la-educacion-c3%83n-superior#:~:text=Seg%C3%BAn%20un%20estudio%20realizado%20por,instituciones%20en%20los%20primeros%20semestres>  
<sup>17</sup> Forbes. *Universidades estiman deserción del 50% de los estudiantes para el próximo semestre.* <https://forbes.co/2020/05/08/actualidad/universidades-estiman-desercion-del-50-de-los-estudiantes-para-el-proximo-semestre/#:~:text=Los%20universidades%20estiman%20que%20la,la%20inviabilidad%20de%20algunos%20universidade>

**3. Creación del fondo solidario para la educación para que las familias y los hogares puedan financiar las matrículas de sus hijos a través del crédito.<sup>18</sup>**

Ante dichas medidas podemos afirmar que en principio los recursos anunciados en el primer punto irán a parar a manos de instituciones de educación superior privadas, pues las universidades públicas tendrán que seguir cubriendo la nómina con las pocas transferencias que les llegan. A su vez, nos encontramos con un panorama en donde las matrículas van a caer, recordemos que debido al déficit en financiación de las universidades públicas muchas logran suplir sus necesidades con los recursos provenientes de ellas, así lo explican los expertos:

*"Dichas medidas no contemplan sus problemas relacionados con la caída de la matrícula. Por un lado, el problema financiero consecuencia del descenso de los ingresos por matrícula, que en algunas IES no es muy sensible profundizando la desigualdad entre la IES públicas<sup>3</sup>, y por otro lado la deserción estudiantil que afecta su misionalidad y deteriora significativamente la equidad social.*

*Las IES públicas no tienen cómo suplir esta situación sino a través de medidas de reducción de matrículas y políticas de austeridad que incidirán sobre los gastos de funcionamiento, en especial en los programas de bienestar, en los gastos de mantenimiento y en la exigencia en los planes de trabajo de los docentes de planta, todo lo cual implicará el deterioro de las condiciones de vida de los estudiantes, de la planta física y el desarrollo de las funciones misionales de la universidad: formación, investigación y extensión.<sup>19</sup>*

Frente a dicho panorama, con medidas gubernamentales insuficientes, es necesario que el legislativo retome una tarea pendiente, la gratuidad de la educación superior en las instituciones pública, que en tiempos de pandemia se convierte en una obligación inmediata, dejando de lado lo que se ha querido ver como la progresividad pues ante la urgencia la acción inminente se hace necesaria para que miles de colombianos puedan continuar y finalizar sus estudios.

Dentro de las propuestas planteadas desde los grupos de investigación de las universidades públicas se ha afirmado que la salida ante el escenario postpandemia incluye que el Estado asuma las matrículas de pregrado y posgrado y que además se entreguen recursos para el bienestar de los estudiantes que les permita continuar en la carrera<sup>20</sup>. Este proyecto de acto legislativo plantea la gratuidad y trae consigo la obligación de la financiación por parte del Estado a estas instituciones que han tenido que sostenerse en algunos casos en más del 60% con recursos propios.

<sup>18</sup> Gallardo, Álvaro, Lozada, Iván Y Rincón Quiñones, Carlos. *Par la gratuidad de la educación superior.* UN Periódico Digital. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/blog/detail/por-la-gratuidad-de-la-educacion-superior/>  
<sup>19</sup> Ibidem.  
<sup>20</sup> Ibidem.

Frente al impacto fiscal que la norma pueda generar debe traerse a colación la sentencia C-502 de 2007 de la Corte Constitucional en la que se deja claro que el impacto fiscal que se genere no puede ser un obstáculo para el ejercicio de la función legislativa, tal y como se expone:

*"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*"

En efecto, ante lo citado y en las circunstancias que rodean al país, asumir la responsabilidad de legislar para el futuro implica reconocer la necesidad de la gratuidad en las instituciones de educación superior.

**4. Proposición**

Con fundamento en todo lo expuesto, se rinde INFORME DE PONENCIA POSITIVA y se solicita a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE al Proyecto De acto legislativo número 031 de 2020 Cámara" por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita"

De los H. Representantes,

**Inti Raúl Asprilla Reyes**  
Representante a la Cámara Bogotá

**5. Texto propuesto para primer debate**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 031 DE 2020 CÁMARA**  
**"Por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita".**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º:** Modifíquese el inciso tercero, del artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**ARTICULO 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

En todo caso, el Estado garantizará educación gratuita en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

**Artículo 2º.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

le los H. Representantes,



**Inti Raúl Asprilla Reyes**

Representante a la Cámara Bogotá

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN  
CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2020  
CÁMARA POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORAN AL  
TÍTULO XII DEL CÓDIGO PENAL (LEY 599 DE 2000)  
DISPOSICIONES TENDIENTES A COMBATIR GRUPOS  
DE SEGURIDAD QUE EJECUTEN ACTOS ILEGALES,  
GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS ILEGALMENTE  
DENOMINADOS PARAMILITARES, GRUPOS DE  
AUTODEFENSAS, ASÍ COMO SUS REDES DE APOYO,  
ESTRUCTURAS O PRÁCTICAS U OTRAS  
DENOMINACIONES EQUIVALENTES**

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. CONSIDERACIONES GENERALES
- IV. AUDIENCIA PÚBLICA
- V. PLIEGO DE MODIFICACIÓN
- VI. PROPOSICIÓN

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO:

El proyecto de ley 046 de 2020 Cámara "por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes" fue presentado por Iván Cepeda Castro, Ángela María Robledo Gómez, Omar de Jesús Restrepo Correa, John Jairo Cárdenas Morán, David Ricardo Racero Mayorca, María José Pizarro Rodríguez, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Gustavo Petro, Gustavo Bolívar, Feliciano Valencia, Jesús Alberio Castilla S., Victoria Sandino, Alexander López, Julián Gallo y Griselda Lobo, radicaron el pasado 20 de julio y quedó consignada en la gaceta 645 de 2020.

### II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley busca implementar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP, en especial, lo dispuesto en el punto 3.4 que establece:

*"Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo"<sup>1</sup>*

*En ese sentido y con el propósito de articular las distintas instancias que se crearon en el marco del punto 3.4 del Acuerdo Final se propone crear cinco nuevos tipos penales que tipifican la conducta del paramilitarismo, propuesta que fue trabajada conjuntamente en una Mesa de Trabajo conformada por diversas organizaciones sociales y de derechos humanos.<sup>2</sup>*

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley buscar incorporar en el código penal cinco artículos en donde se establecen penas relacionadas con el paramilitarismo, determinando que por los mismos se entenderá:

*"grupos armados organizados ilegalmente denominados*

<sup>1</sup> Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/NO1.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/NO1.pdf)

<sup>2</sup> PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2019 CÁMARA por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes. Gaceta 962 de 2019.

*paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes"*

La finalidad de este proyecto atiende al monopolio constitucional de las armas por parte del Estado, establecida en el artículo 223 de la constitución que determina:

*ARTICULO 223. Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.*

*Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.*

Atendiendo a dicha potestad se hace necesario penalizar conductas contrarias a los lineamientos. Además, se pretende enfrentar el paramilitarismo, un fenómeno que ha dejado un sinnúmero de víctimas y que tiene una forma de operar que perdura. Esto ha sido determinado por las investigaciones realizadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica que han afirmado:

Entre 1975 y 2015 los grupos paramilitares y los Grupos Armados Posdesmovilización (GAPD) fueron responsables del 47,09% de las muertes ocurridas durante el conflicto (21.044 víctimas). Un total de 2.518 de esos asesinatos fueron perpetrados por los GAPD durante su periodo de desmovilización entre 2006 y 2015, según el informe "Grupos Armados Posdesmovilización. Trayectorias, rupturas y continuidades"<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. La radiografía del fenómeno paramilitar. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances->

<p>En este informe rendido por el Centro de Memoria Histórica se reconocen seis etapas del paramilitarismo definidas como: Primera generación paramilitar (1980-1988), etapa de crisis y estancamiento (1989-1993), recomposición (1994-1997), etapa de mayor expansión (1998-2005), atomización violenta (2006-2010), y recomposición violenta (2011-2015)<sup>4</sup> Estas etapas son resumidas de la siguiente forma:</p> <p><b>Primera generación paramilitar (1980-1988).</b> Esta etapa se caracteriza por el surgimiento y accionar en regiones específicas como el Magdalena Medio, Urabá y en menor medida los Llanos Orientales. En este período, el entronque con el narcotráfico permite a estos grupos mayor capacidad operativa y se presentan los primeros intentos de incursionar como actor político, más allá del ámbito local y regional.</p> <p><b>Etapas de crisis y estancamiento (1989-1993).</b> Este momento se inicia en el contexto de la desmovilización de los paramilitares del Magdalena Medio, la caída de los grandes carteles de la drogay la recomposición del narcotráfico en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente y la promulgación de la Constitución de 1991. En esa etapa el derrumbe de los carteles y las disputas entre los grupos paramilitares locales y el narcotráfico produce un parcial retroceso de estos grupos armados.</p> <p><b>Recomposición (1994-1997).</b> En este período se presenta un proceso de recomposición parcial y relanzamiento del paramilitarismo facilitado por las CONVIVIR18 y el inicio del proceso de federalización de los diferentes grupos regionales que culminó en la consolidación de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia).</p> <p><b>Expansión (1998-2005).</b> Esta etapa responde al cambio de la estrategia paramilitar: de grupos armados para la contención de la guerrilla, se transforman en un medio violento para apuntalar órdenes sociales y políticos, y asegurar las condiciones de reproducción de determinadas actividades económicas legales e ilegales (Duncan, Gustavo, 2014).</p> <p><a href="http://jep/paramilitarismo.html">jep/paramilitarismo.html</a></p> <p><sup>4</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades, CNMH, Bogotá.</p>	<p><b>Atomización violenta (2006-2010).</b> Durante este período las pretensiones de nacionalización de las AUC y su esfuerzo por aparentar ser una organización unitaria se rompen como resultado de las vicisitudes de la negociación con el gobierno Uribe y se genera la proliferación de pequeños grupos, bajo una lógica que combinó elementos del pasado y otros aspectos nuevos, dando lugar a disputas entre estos grupos.</p> <p><b>Recomposición violenta (2011-2015).</b> En esta etapa las cruentas disputas entre facciones y pequeños grupos fueron dando lugar a la configuración de un menor número de organizaciones, con mayor pie de fuerza y capacidad de fuego; así como alianzas inesperadas con antiguos enemigos políticos (v.g.: FARC, ELN, entre otros) en función de la distribución de las diferentes etapas de la cadena productiva del narcotráfico, entre otras economías ilegales. A continuación, ofrecemos una descripción más detallada de cada una de las etapas hasta aquí mencionadas.<sup>5</sup></p> <p>A partir de dicha división de etapas se encuentra la necesidad de establecer una prohibición clara contra dicho fenómeno que a pesar de su desmovilización en el año 2006 se sigue encontrando en la actualidad. Con posterioridad a este proceso se cambia el nombre por medio del cual se conoce a los grupos paramilitares y se adopta el termino Bacrim, tal y como lo exponen los autores en la exposición de motivos:</p> <p>Desde mediados de 2006, el Gobierno nacional comenzó a llamar a estas estructuras Bandas Criminales Emergentes (Bacrim). Esta mirada centrada en la dimensión organizativa y criminal no reconoció que se trataba de la existencia de grupos armados organizados, capaces del sostenimiento de hostilidades y un ejercicio continuado de violencia, con jerarquías y dominios territoriales, y sobre todo que cumplen la función de actualizar la memoria de la violencia (con su sentido político) de la anterior fase de la guerra, así el énfasis visible de su acción sea coyunturalmente la competencia violenta en torno a actividades económicas ilícitas. Asimismo, se ha pasado por alto que esa actualización (que</p> <p><sup>5</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades, CNMH, Bogotá.</p>
<p>demuestra una línea de continuidad en la función de la violencia que trasciende las denominaciones y ajustes organizativos) se hizo posible por la participación de desmovilizados y combatientes que no se acogieron al proceso de DDR de las AUC y, en particular, por la percepción de la población sobre la continuidad de los operadores de violencia<sup>6</sup></p> <p>Posteriormente, través de la Directiva 015 de 2016 el Ministerio de Defensa modifica la categoría y engloba a estas estructuras bajo las denominaciones de Grupos Armados Organizados GAO y Grupos Delictivos Organizados GDO<sup>7</sup>. Como consecuencia de ello se disponen métodos de combate a estas organizaciones que posibilitan emplear contra ellos el despliegue la máxima fuerza letal disponible. Las informaciones más recientes dan a conocer que para el Estado, los GAO identificados son: Los Pelusos, Los Puntilleros y el Clan del Golfo. Estos nombres corresponden a rúttulos puestos por el Ministerio de Defensa a organizaciones que son conocidas como el Ejército Popular de Liberación – EPL (los Pelusos), El Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) que agrupó a las estructuras paramilitares Libertadores de Vichada y Bloque Meta (a quien denominan como los Puntilleros) y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC o Urabeños fundadas por Vicente Castaño (denominado Clan del Golfo). Según el Ministro de Justicia, este último es el que presenta mayor crecimiento a nivel nacional, al llevar a cabo acciones de expansión estratégica, lo que les ha permitido tener injerencia en 132 municipios<sup>8</sup>.</p> <p>A su vez, el Decreto 898 de 2017 creó la Unidad Especial de Fiscalía para el desmantelamiento de los paramilitares, es por ello que la Fiscalía General de la Nación debe acelerar las investigaciones contra terceros financiadores del paramilitarismo, miembros de la Fuerza Pública</p> <p><sup>6</sup> PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2019 CÁMARA por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes. Gaceta 962 de 2019.</p> <p><sup>7</sup> Ministerio de Defensa. Directiva Ministerial Permanente 015 del 22 de abril de 2016</p> <p><sup>8</sup> PERSISTENCIA DEL PARAMILITARISMO Y FALTA DE VOLUNTAD ESTATAL PARA SU JUDICIALIZACION Y DESMANTELAMIENTO. Bogota, 2018</p>	<p>favorecedores del paramilitarismo y funcionarios públicos, no armados que actuaron con colaboración o encubrimiento de estos grupos, incluidos todos quienes fueron objeto de compulsas de copias en el marco del proceso de la Ley 975.</p> <p>El proyecto se presenta con el fin de frenar el fenómeno que persiste en la sociedad y garantizar la no repetición bajo lo determinado por la Unidad de Víctimas:</p> <p><i>Las Garantías de No Repetición son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías a diferencia de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superarlas causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario al interior de la sociedad. Las garantías de no repetición comprenden. dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.</i></p> <p><i>La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y cobra especial importancia en procesos transicionales donde el riesgo persiste y no basta con reparar los daños ya infligidos sino prevenir los futuros. Por ejemplo, el desminado y la prevención de reclutamiento.<sup>9</sup></i></p> <p>La persistencia del fenómeno del paramilitarismo y la dimensión que sobre pasa una mera actividad criminal y que logra agrupar más elementos obliga a considerar que el Estado colombiano no cuenta con una política criminal que permita el ius puniendi por el hecho particular y específico de promover, instigar, organizar, instruir, dirigir, formar, entrenar, armar o financiar grupos paramilitares; o por el hecho de apoyarles, favorecerlos o encubrirlos. Tampoco se prevé sanción para quienes hagan apología de</p> <p><sup>9</sup> <a href="http://unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/garantias-de-no-repeticion/173">unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/garantias-de-no-repeticion/173</a></p>

<p>tales grupos, ya que, como se insiste, no existe un tipo penal que de manera autónoma y específica tipifique ese grupo de conductas relacionadas con el paramilitarismo. Por lo que es necesaria una política criminal encaminada a la desarticulación, investigación y sanción de quienes han integrado o auspiciado estos grupos y el fenómeno del paramilitarismo en Colombia.</p> <p><b>IV. AUDIENCIA PÚBLICA</b></p> <p>El 28 de septiembre de 2020 se llevó a cabo la audiencia pública que contó con la intervención de la sociedad civil y de las autoridades gubernamentales. En su mayoría se recibieron comentarios positivos al mismo, en este acápite sintetizamos las intervenciones realizadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos</b></li> </ul> <p>El Comité considera que con la tipificación de los delitos que se presenta en el proyecto de ley existe un avance en el reconocimiento del fenómeno del paramilitarismo como parte esencial de la estrategia de criminalización estatal. Además, afirma que se debe ir más allá de la tipificación, que debe plantearse la construcción de una política criminal y un cambio de doctrina en las fuerzas militares que elimine la doctrina del enemigo interno y que propenda por un enfoque diferente.</p> <p>En su discurso se hace mención del impacto del paramilitarismo en la región Caribe, haciendo énfasis en la necesidad de criminalizar el paramilitarismo bajo preceptos claros que impidan que elementos de la Ley 1908 de 2018, ley que sugiere se revise, se cuelen dentro de la misma legislación, ya que considera que dicha ley ha impulsado la estigmatización de la movilización social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Coordinación Colombia Europa Estados Unidos</b></li> </ul> <p>En esta intervención, se menciona que la actuación del paramilitarismo es precisamente un fenómeno vigente que impide la implementación del proceso de paz y afecta la vida de los líderes sociales, aumentando las masacres que llegan a 62 este año. Expone el interviniente que dada su complejidad en el actuar y la connivencia con algunos integrantes de la</p>	<p>fuerza pública el paramilitarismo continúa extendiéndose mucho más especialmente a partir de la pandemia, se afirma que existe un copiamiento grande de los territorios antes ocupados por las Farc.</p> <p>Frente al articulado del proyecto hace las siguientes precisiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Al referirse a la "apología" debe considerarse la misma, no solamente, como el enaltecimiento del paramilitarismo, sino que además debe considerarse incluir el enaltecimiento de los crímenes perpetrados a través de estas estructuras.</li> <li>2. Sugiere agregar la violencia dirigida contra miembros de organizaciones firmantes del proceso de paz y en proceso de reincorporación.</li> <li>3. En el artículo 340 F numeral g agregar "obstaculizar" los procesos de negociación de paz. y en el artículo 9 numeral 12 y 13, no solo favorecerse a sí mismo sino también a terceros.</li> <li>4. Por último, mencionar que tanto en lo disciplinario como en lo penal se debe penalizar las conductas que favorezcan prácticas de indistinción, cuando policías o militares ocultan su distinción, así como de vehículos o placas, el intercambio de dotación o armamento de civiles no identificados, y que se favorezca la identificación de toda la indumentaria de la fuerza pública.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>INDEPAZ, Delegado de Sociedad Civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad</b></li> </ul> <p>El interlocutor menciona que algunas de las prácticas y conductas que pretendemos destacar como otros componentes que han constituido o facilitado el complejo paramilitar son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El aprovechamiento de la violencia armada para objetivos con fines de lucro o de poder político. Una violencia que es presentada como si fuera una acción antiterrorista, antisubversiva o contra estructuras que amenazan la seguridad nacional.</li> <li>2. Presunta utilización de estructuras de la fuerza pública para realizar operaciones encubiertas que incluyan crímenes de lesa humanidad, violación de normas del DIH. O que se camuflen con grupos inventados o nombres prestados</li> <li>3. Alianza de unidades de la fuerza pública con grupos criminales con el supuesto objetivo de colaborar en el control de orden público o en ataques</li> </ol>
<p>a otros grupos ilegales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Autorización a empresas privadas de seguridad y a particulares del porte de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y realización de acuerdos de colaboración para acciones de seguridad territorial, orden público, inteligencia y apoyo a acciones contra grupos armados organizados ilegales.</li> <li>5. Contratos de seguridad con bases dentro de predios de empresas que se utilicen para operaciones militares de combate a grupos armados organizados ilegales o disidentes y que coloquen a inversionistas como aliados de guerra. Empresas militarizadas para control territorial.</li> <li>6. Enriquecimiento ilícito y lavado de activos a partir de alianzas y complicidades con grupos armados ilegales en contubernio con agentes del Estado supuestamente interesados en la lucha antisubversiva y antiterrorista.</li> <li>7. Interferencia con la justicia para evitar procesos en contra de responsables de acciones de la empresa paramilitar.</li> </ol> <p>Se afirma que varios de los componentes anteriores pueden cobijarse en los verbos rectores del proyecto de ley, pero algunos sugieren incluir otras expresiones que sean más explícitas. Lo mismo puede advertirse con respecto al tipo de grupos o estructuras que forman parte del complejo paramilitar.</p> <p>En la actual situación no se trata sólo de "grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares"... pues también se han dado casos en los cuales unidades de agentes del Estado son socios activos de la empresa paramilitar, y hay también documentación de casos de paramilitarismo fomentado por particulares, por empresas legales y fracciones de partidos políticos que son soportes, cómplices o beneficiarios oportunistas del paramilitarismo.</p> <p>Esta reflexión parte de la definición del paramilitarismo como complejo o, en los términos de la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá cuando utiliza la figura del reloj de arena, para indicar la relación entre determinados intelectuales y agentes directos de violencia armada y crímenes de lesa humanidad.</p>	<p>Por otro lado, la noción de Complejo Paramilitar se ha sustentado en diversos estudios de Indepaz en los cuales se indica que el fenómeno del paramilitarismo no puede reducirse a grupos armados que tienen redes económicas, políticas e institucionales. Ese componente armado puede ser el más visible, pero si se entiende como red o estructura de una múltiple alianza el grupo armado ilegal se ubica como parte, incluso subordinada a una estructura macro criminal en la cual tienen tanta o más importancia sus componentes políticos y de empresarios cómplices directos e indirectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Movimiento Nacional de Crímenes de Víctimas de Estado-MOVICE</b></li> </ul> <p>El MOVICE agrupa más de 200 organizaciones de víctimas, acompañantes y defensoras de Derechos Humanos. Afirman su respaldo al proyecto, considerando que el mismo se atiene a lo consignado en el punto 3.4 y 5 del Acuerdo Final. Sabemos que el paramilitarismo ha sido una estrategia de control social y de exterminio de la oposición política, su impacto a lo largo de varias décadas ha deteriorado una sociedad democrática al permitir el apoyo de diferentes instancias.</p> <p>Las autoridades de la fuerza pública, incluso, han participado en la creación y desarrollo de los crímenes paramilitares como fue evidente en la jurisdicción de justicia y paz, siendo responsables de masacres, desaparición forzada, persecución política entre otras y que siguen sin ser efectivamente investigados y sancionados. El paramilitarismo persiste como la mayor amenaza en diferentes territorios del país con un control territorial continuado.</p> <p>Los grupos armados organizados, directamente o a través del sicariato siguen siendo uno de los mayores responsables del asesinato de líderes sociales, la tipificación penal es una de las mayores medidas para detener el capítulo de sangre que se materializa contra la vida de las personas que trabajan por la defensa de los derechos humanos. Aprobar este proyecto es el camino para la no repetición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Delegado de Sociedad Civil ante la Comisión Nacional de Garantías de</b></li> </ul>

<p><b>Seguridad</b></p> <p>Resulta innegable que el Estado colombiano creó un marco jurídico para armar grupos armados paramilitares y capacitarlos. Uno de los primeros decretos es el 3398 de 1965 que se convirtió en ley en el año 1968, hasta 1989, treinta años con una legislación que facilitó el accionar de los grupos paramilitares.</p> <p>Posteriormente el decreto 356 de 1994 que regula las convivir creó grupos de civiles con información de inteligencia, sin control legal para su accionar que evitara las violaciones a derechos humanos. En 1997 la Corte Constitucional hace un cierre de estas asociaciones las cuales se unen a los bloques o crean nuevos frentes paramilitares, hasta el proceso de desmovilización en el año 2005 bajo la ley de Justicia y Paz, que no fue efectiva. Hoy no hay más de 2000 paramilitares judicializados y 50 sentencias en esta ley.</p> <p>Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, que el gobierno actual llama "Clan del Golfo" con presencia en más de 200 municipios del país no son los únicos grupos al margen de la ley que hacen uso de la táctica paramilitar, también se suma grupos como "los pachencas" que junto con otros grupos "la constru" han venido asesinando líderes sociales. En general el Estado colombiano intenta disfrazar el paramilitarismo ligándose solamente al narcotráfico, en realidad corresponden a grupos de autodefensa que ejercen un control social en los territorios.</p> <p>El acuerdo de la Habana había previsto el escenario actual por eso el punto 3.4 pidió que se creara la prohibición constitucional del paramilitarismo que debe aterrizar en una medida que permita tipificar los grupos paramilitares. En consecuencia, este proyecto de ley complementa una política pública de Estado y de obligatorio cumplimiento. Hoy en Colombia no se están adelantando investigaciones frente a los grupos paramilitares, solamente se adoptan contra grupos GAO y GDO. No se preguntan cuáles son las relaciones entre estos grupos y la sociedad, el Estado y la economía, no existe una política que permita desarticular estos grupos en otras dimensiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comisión Colombiana de Juristas</b></li> </ul>	<p>Desde la Comisión Colombiana de Juristas se hizo llegar un documento con los comentarios al articulado, dentro de los que se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entre los artículos 340b y 340 c se presenta una duplicidad de conductas penales debido al parecido de los verbos rectores de ambos tipos. Esta duplicidad puede dificultar la calificación penal de las conductas y generar confusiones al momento de la imputación. Si bien hay una clara diferenciación en el propósito de ambos tipos penales, el primero relacionado con la pertenencia a grupos paramilitares, y el segundo relacionado con su apoyo, la forma como se entrecruzan los verbos rectores en ambos tipos no permite distinguirlos de la forma como se presentan. Sería mejor eliminar el verbo colaborar del artículo 340c ya que se confunde con promover y organizar</li> <li>2. <i>Revisar la expresión "favorecerse" del artículo 340c Sacar beneficio de algo, que es la definición común de la expresión favorecerse utilizada en el artículo 340c, es una acción demasiado indeterminada, por un lado, y además supone la supresión de los ingredientes propios de la teoría del delito, por el otro. Es una acción indeterminada porque hay muchas formas de sacar beneficio de algo, incluyendo el tema económico, en donde es mucho más fácil determinar ese beneficio. Sin embargo, no implica que el beneficio se agote en la dimensión económica, por el contrario, hay muchas formas de beneficio que son muy difíciles de determinar y que por el contrario dejarían una textura abierta en las conductas que proscriben el tipo y un peligro por la indeterminación en su aplicación. O aún peor su inaplicación judicial por la dificultad y amplitud de probar la conducta. La sugerencia para esto es identificar cual es el beneficio que quieren proscribir; si es el económico, el tipo debe ser más preciso en esto e indicar que estos son los beneficios derivados de la conducta de "favorecerse".</i></li> <li>3. <i>Revisar el numeral a del artículo 340F Este literal establece un agravante con base en una orden que da origen a la conducta. A pesar que prima facie suena bien, en tanto es interesante buscar una forma de responsabilidad para los que cumplen ordenes relacionadas con este fenómeno, tiene algunas consecuencias de fondo que vale la pena precisar. Por un lado, al cumplir una orden que hace parte de las fuerzas militares en principio no podría</i></li> </ol>
<p><i>funcionar como un agravante sino como un atenuante de responsabilidad. Especialmente en contextos como el colombiano en donde las fuerzas militares presentan altos índices de autoritarismo. Esto generaría que se castigue con mayor fortaleza a una persona que tuvo menos discrecionalidad en la elección de su conducta, lo que resulta problemático frente a la teoría de imputación. Por otro lado, también genera un problema en términos de su aplicación, ya que la orden a pesar de que se origine en órganos militares o de policía, puede que llegue al sujeto activo de la conducta sin esta claridad. Esto para ejemplificar que el conocimiento sobre esta circunstancia es la que justifica la aplicación del agravante; sino se tiene conciencia sobre esto, no es claro si se debe o no aplicar. Ante estas dificultades valdría la pensar revisar si es necesaria su inclusión.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Defensoría del Pueblo</b></li> </ul> <p>El Sistema de Alertas Tempranas ha venido advirtiendo desde el año 2001 cuando era evidente la crisis humanitaria y en ese entonces eran las Autodefensas Unidas de Colombia, surgiendo nuevas estructuras denominadas Bandas Criminales asociadas al narcotráfico. La Defensoría del Pueblo mantuvo su concepto de que estos eran Grupos Armados Organizados, su componente criminológico las desvinculada del componente de conflicto armado, llamándoles grupos "pos-desmovilización" hasta el 2015, lo que dificultó el reconocimiento de las víctimas como parte del conflicto armado interno. En ese entonces eran más de 26 grupos.</p> <p>En el año 2015 la directiva 015 del Ministerio de Defensa los reconoció como Grupos Armados Organizados, que podrían infringir el DIH y podrían ser atacados por las fuerzas militares. El año pasado se emitieron 56 alertas en el país por las diferentes fuentes de amenazas incluidos los grupos de las disidencias, pero como grupo armado ilegal que se expande en territorio son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia que se disputan territorio en la zona de Córdoba y Bajo Cauca con los Caparrapi. Existe también el Bloque Meta en el Vichada, este año la alerta temprana 018 en el marco de la pandemia advirtió el accionar de estas estructuras, como la principal el grupo armado las Autodefensas Gaitanistas de</p>	<p>Colombia que tiene un carácter de expresión y de continua dinámica de expansión y consolidación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procuraduría delegada</b></li> </ul> <p>El Comité de Política Criminal del cual hace parte la Procuraduría estableció su concepto negativo frente a los dos proyectos, el 07 de 2018 y 070 de 2019, muy similares al proyecto de ley actual. Dicho concepto negativo se debe a que la exposición de motivos debe incluir un estudio empírico que demuestre la necesidad de crear estos nuevos cinco tipos penales.</p> <p>El proyecto deja de lado la tipicidad y la taxatividad, para describir la ley penal con la mayor exactitud posible, tanto para quienes cometan las conductas como para los operadores judiciales con el fin de aplicar la norma. La tipificación ya se encuentra, desde el decreto 1194 de 1989 bajo la denominación de pertenencia a cualquier título en modalidad agravada. Diciendo que todo aquel convenio entre varias personas con cierta vocación de permanencia destinada a cometer delitos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dirección de Investigación Criminal, INTERPOL</b></li> </ul> <p>El proyecto parecido a otros proyectos de ley ya fueron objeto de conceptos por parte del Consejo de Política Criminal y se dio concepto desfavorable frente a los mismos por su falta de fundamento empírico, ya que carece de un fundamento empírico o cifras sobre la necesidad de incluir un título penal. La figura del paramilitarismo se encuentra previamente descrita en la ley 599 del 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Delegado del Ministerio de Justicia</b></li> </ul> <p>El Consejo Superior de Política Criminal como instancia encargada debe cumplir con la función de asesorar en materia político criminal al gobierno frente a los diversos proyectos de ley de incidencia político criminal. Hoy se discute un proyecto similar a dos antes estudiados, se debe esperar el concepto no vinculante del Consejo Superior.</p>



V. PLIEGO DE MODIFICACIÓN

<p><b>PL 046 de 2020 CAMARA POR MEDIO DEL LA CUAL SE INCORPORAN AL TÍTULO XII DEL CÓDIGO PENAL (LEY 599 DE 2000) DISPOSICIONES TENDIENTES A COMBATIR GRUPOS DE SEGURIDAD QUE EJECUTEN ACTOS ILEGALES, GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS ILEGALMENTE DENOMINADOS PARAMILITARES, GRUPOS DE AUTODEFENSAS, ASÍ COMO SUS REDES DE APOYO, ESTRUCTURAS O PRÁCTICAS U OTRAS DENOMINACIONES EQUIVALENTES DESMANTELAR EL PARAMILITARISMO</b></p>	<p><b>PL 046 de 2020 CAMARA POR MEDIO DEL LA CUAL SE INCORPORAN DISPOSICIONES TENDIENTES A DESMANTELAR EL PARAMILITARISMO</b></p>	<p>Las disposiciones que se adoptan en este proyecto de ley incluyen modificaciones al Código Penal y al Código Disciplinario, por tanto, resultaba más claro cambiar el nombre del proyecto.</p>
<p><b>ARTÍCULO 1.</b> Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer en el Código Penal Colombiano y el Código General disciplinario disposiciones tendientes a <del>combatir</del> grupos de</p>	<p><b>ARTÍCULO 1.</b> Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer en el Código Penal Colombiano y el Código General disciplinario disposiciones tendientes <b>al</b></p>	<p>Se hace un ajuste de redacción basándose en la definición incluida en el artículo 340F</p>

<p><del>seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.</del></p>	<p><b>desmantelamiento de grupos armados organizados paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas.</b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 2.</b> Incorpórese un nuevo artículo 340B la ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>Artículo 340B. Paramilitarismo.</b> Quien promueva, instigue, organice, instruya, financie, dirija o ejecute actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, consolidación, operación, encubrimiento o sostenimiento de grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.</b> <b>Adiciónese</b> un nuevo artículo 340B la ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>Artículo 340B. Paramilitarismo.</b> <b>Quien pertenezca, haga parte o sea miembro de grupos paramilitares o de sus redes de apoyo, estructuras o prácticas incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales vigentes</b> e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por</p>	<p>Se cambia en el orden ser artículo 340D Vinculación a grupos paramilitares, ajuste en redacción.</p>

<p><del>autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes; será sancionado con pena privativa de la libertad de ciento veinte (120) meses a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres (1333.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por veinte (20) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.</del></p>	<p>quince (15) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 3.</b> Adiciónese un nuevo artículo 340C a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340C. Apoyo al Paramilitarismo.</b> Quien colabore, apoye o favorezca directamente, o de cualquier forma facilite el ocultamiento o disimulo de las</p>	<p><b>ARTÍCULO 3.</b> Adiciónese un nuevo artículo 340C a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340C. Promoción y financiación de grupos Paramilitares.</b> <b>Quien financie, dirija, instruya,</b></p>	<p>Se incluyen los verbos que estaban en el artículo 340B y 340C.</p>

<p><del>conductas descritas en el artículo anterior, será sancionado con pena privativa de la libertad de ochenta (80) meses a ciento ochenta (180) meses y multa de mil trescientos treinta y tres (1333.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por veinte (20) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.</del></p>	<p><b>facilite, cree, organice, entrene, suministre medios, saque provecho o instigue a la creación de grupos paramilitares incurrirá en pena de prisión de doscientos (200) a trescientos cincuenta (350) meses y multa de quince mil (15.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes</b> e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por veinte (20) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 4.</b> Adiciónese un nuevo artículo 340D a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340D. Vinculación a grupos paramilitares.</b> Quien ingrese a los grupos que trata el artículo 340B y cuya</p>	<p><b>Artículo Eliminado</b></p>	<p>Se elimina ya que se incluye en el artículo 340B</p>

<p>participación no implique las conductas allí señaladas, incurrirá por esta sola acción en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) meses a ciento ocho (108) meses y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de hasta quince (15) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta</p>			<p>defensores de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales o políticos, minorías y grupos vulnerables o de víctimas del conflicto armado interno, incurrirá en pena privativa de la libertad de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses, multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de uno (1) a tres (3) años</p>	<p><b>actuar de grupos paramilitares incurrirá en pena de prisión de veinticuatro (24) a sesenta y siete (67) meses, multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de tres (3) a cinco (5) años.</b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 5.</b> Adiciónese un nuevo artículo 340E a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340E. Apología del paramilitarismo.</b> El que por cualquier medio realice enaltecimiento, justificación, apoyo, incitación o propaganda de las conductas comprendidas en los artículos 340B a 340D de este Código o del odio o la violencia contra</p>	<p><b>ARTÍCULO 4.</b> Adiciónese un artículo 340D a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340D. Apología al paramilitarismo.</b> <u>Quien por cualquier medio apoye, incite o difunda ideas o doctrinas que propicien o justifiquen la creación o conformación o</u></p>	<p>Se cambia redacción y monto de las penas y multas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 6.</b> Incorpórese un nuevo artículo 340F a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340F. Circunstancias de agravación de la conducta punitiva.</b> Las penas previstas en los artículos 340B, 340C, 340D y 340E se aumentarán hasta en una tercera parte, si se incurriera en alguna de</p>	<p><b>ARTÍCULO 5.</b> Adiciónese un artículo 340E a la ley 599 de 2000, el cual quedará así: <b>Artículo 340E. Circunstancias de agravación.</b> Las penas previstas en los artículos 340B, 340C y 340D se aumentarán hasta en una tercera parte cuando:</p>	<p>Se deben incluir funcionarios públicos que hayan cometido la conducta.</p>
<p>las siguientes circunstancias: a) Cuando la conducta sea ejecutada en cumplimiento de órdenes o directrices emanadas de las Fuerzas Militares, Policía Nacional o por organismos de seguridad del Estado. b) Cuando la conducta se realice por persona que sea servidor público o que sea miembro de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional o de organismos de seguridad del Estado, o integrante de corporaciones públicas de elección popular. c) Se involucre en la comisión del delito a menor de dieciocho (18) años. d) La conducta dé lugar a la violación de los derechos contenidos en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución. e) La conducta se ejecute para impedir o alterar el normal desarrollo de certámenes democráticos.</p>	<p>a) Se hiciere copartícipe en la comisión del delito a menor de dieciocho (18) años. b) la conducta se cometa valiéndose de la actividad de inimputable. c) la conducta se realice con fines terroristas o en desarrollo de actividades terroristas. d) La conducta se ejecute para impedir o alterar el normal desarrollo de certámenes democráticos. e) La conducta se ejecute para cometer hecho punible contra persona que sea o haya sido: i) servidor público; ii) periodista y comunicador social; iii) juez; iv) dirigente o activista de grupo político; v) dirigente, representante o activista de organización defensora de derechos humanos, de víctimas sociales, cívicas, comunales o campesinos; vi) dirigente o activista sindical; vii) dirigente, representante o</p>		<p>f) La conducta se ejecute para perseguir, amenazar o atacar a personas defensoras de derechos humanos, o personas que pertenezcan a movimientos sociales y partidos políticos o participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz o ejerzan funciones relacionadas con el ejercicio del periodismo o la docencia. g) Si la conducta se cometiere para obstaculizar o restringir la implementación de los acuerdos de paz y la construcción de una paz estable y duradera, o para promover la alteración del orden público en relación con las garantías incorporadas en dichos acuerdos</p>	<p>activista de organización gremial; viii) Dirigente, representante o miembro de grupo étnico; ix) miembro de la misión médica; x) testigo de caso de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario; xi) víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de población desplazada o de reclamantes de tierras; xii) ex servidor público que haya tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. <b>f) La conducta se realice por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas de</b></p>	

<p><b>seguridad del Estado.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Adiciónese un artículo 340F a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 340F. Paramilitarismo</b></p> <p><b>Para los efectos de las conductas descritas en los artículos anteriores, se entenderá por paramilitarismo las acciones que realicen grupos armados organizados que operen como, en lugar de, en apoyo o complemento a la fuerza pública, así como sus redes de apoyo.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 7.</b> Adiciónese un nuevo artículo 52A a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 52A. Faltas relacionadas con la conformación, tolerancia y apoyo a grupos paramilitares.</b></p> <p>1. Promover, instigar,</p>	<p><b>seguridad del Estado.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Se incluye definición</p> <p><b>ARTÍCULO 7.</b> El AL 05 de 2017 estableció de forma clara que "La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas</p>	<p>organizar, instruir, financiar, dirigir o ejecutar actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, consolidación, operación, encubrimiento o sostenimiento de grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.</p> <p>2. Colaborar, apoyar, favorecerse y facilitar el ocultamiento o disimulo de las conductas descritas en el numeral anterior</p> <p><b>ARTÍCULO 8.</b> Faltas relacionadas con la moralidad pública.</p> <p>Adiciónese dos nuevos numerales al artículo 62 de la ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p>	<p>Promover, instigar, organizar, instruir, financiar, dirigir o ejecutar actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, consolidación, operación, encubrimiento o sostenimiento de grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.</p> <p>Colaborar, apoyar, favorecerse y facilitar el ocultamiento o disimulo de las conductas descritas en el numeral anterior</p> <p><b>ARTÍCULO 8.</b> Faltas relacionadas con la moralidad pública.</p> <p>Adiciónese dos nuevos numerales al artículo 62 de la ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>correspondientes" por tanto es necesario incluir los artículos.</p> <p>No solo porque la investigación disciplinaria es independiente de la penal, sino por la <b>eficacia instrumental</b> que la norma puede tener.</p> <p>No se realizan cambios</p>
<p>11. Enaltecer, justificar, apoyar, incitar, estigmatizar o propagar odio o violencia contra defensores de derechos humanos, integrantes y/o movimientos sociales o políticos, minorías y grupos vulnerables y víctimas del conflicto armado interno.</p> <p>12. Obstaculizar o restringir la implementación de Acuerdos de Paz.</p>	<p>así:</p> <p><b>ARTÍCULO 62. FALTAS RELACIONADAS CON LA MORALIDAD PÚBLICA.</b></p> <p>1. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>2. Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.</p> <p>3. Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos,</p>	<p>11. Enaltecer, justificar, apoyar, incitar, estigmatizar o propagar odio o violencia contra defensores de derechos humanos, integrantes y/o movimientos sociales o políticos, minorías y grupos vulnerables y víctimas del conflicto armado interno.</p> <p>12. Obstaculizar o restringir la implementación de Acuerdos de Paz.</p>	<p>auspiciarlos, financiarlos, organizados, instruirlos, dirigirlos o colaborar con ellos.</p> <p>4. Atentar, con cualquier propósito, contra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación, u obtener información o recaudar prueba con desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales y legales.</p> <p>5. Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.</p> <p>6. Amenazar o agredir gravemente a las</p>

	<p>autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones.</p> <p>7. Ofrecer el servidor público, directa o indirectamente, la vinculación de recomendados a la administración o la adjudicación de contratos a favor de determinadas personas, con ocasión o por razón del trámite de un proyecto legislativo de interés para el Estado o solicitar a los congresistas, diputados o concejales tales prebendas aprovechando su intervención en dicho trámite.</p> <p>8. Influir en otro servidor público o particular que ejerza función pública, prevaleándose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o</p>			<p>decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.</p> <p>9. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.</p> <p>10. Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción.</p> <p><b>11. Enaltecer, justificar, apoyar, incitar, estigmatizar o propagar odio o violencia contra</b></p>	
<p>ARTÍCULO 9. Adiciónese dos nuevos numerales al artículo 72 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: 12. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para promover, instigar, organizar, instruir, financiar, dirigir o ejecutar actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, apoyo, consolidación, operación, encubrimiento, favorecimiento o sostenimiento de <del>grupos de seguridad</del> que ejecuten <del>actos ilegales</del>, grupos armados</p>	<p><b><u>defensores de derechos humanos, integrantes v/o movimientos sociales o políticos, minorías v grupos vulnerables v víctimas del conflicto armado interno.</u></b> <b><u>12. Obstaculizar o restringir la implementación de Acuerdos de Paz.</u></b></p> <p>ARTÍCULO 9. Adiciónese dos nuevos numerales al artículo 72 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: ARTÍCULO 72. SUJETOS Y FALTAS GRAVÍSIMAS. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas: 1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la</p>	<p>9. No se realizan cambios</p>	<p>organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes. 13. Apoyar o favorecerse de la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, apoyo, consolidación, operación, encubrimiento, favorecimiento o sostenimiento de <del>grupos de seguridad</del> que ejecuten <del>actos ilegales</del>, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes</p>	<p>Constitución o en la ley. 2. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función. 3. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente. 4. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación. 5. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen</p>	

<p>la transparencia en el uso de los recursos públicos.</p> <p>6. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.</p> <p>7. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.</p> <p>8. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.</p> <p>9. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.</p> <p>10. Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 y 10 del artículo 55; numeral</p>	<p>3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral I del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.</p> <p>11. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.</p> <p><b><u>12. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para promover, instigar, organizar, instruir.</u></b></p>
<p><b><u>financiar, dirigir o ejecutar actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, apoyo, consolidación, operación, encubrimiento, favorecimiento o sostenimiento de grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.</u></b></p> <p><b><u>13. Apoyar o favorecerse de la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, apoyo, consolidación, operación, encubrimiento, favorecimiento o sostenimiento de grupos armados</u></b></p>	<p><b><u>organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes</u></b></p> <p>PARÁGRAFO 1o. Las faltas gravísimas solo son sancionables a título de dolo o culpa.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los árbitros y conciliadores quedarán sometidos además al régimen de faltas, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses de los funcionarios judiciales en lo que sea compatible con su naturaleza particular. Las sanciones a imponer serán las consagradas para los funcionarios judiciales acorde con la jerarquía de la función que le competía al juez o</p>

	magistrado desplazado.	
ARTÍCULO 10. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	ARTÍCULO 10. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	No se realizan cambios

**VII. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2020 CÁMARA por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalente

Atentamente,



**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara



**CARLOS GERMAN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara



**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2020 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE INCORPORAN DISPOSICIONES TENDIENTES A DESMANTELAR EL PARAMILITARISMO EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer en el Código Penal Colombiano y el Código General disciplinario disposiciones tendientes al desmantelamiento de grupos armados organizados paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas.

**ARTÍCULO 2º.** Adiciónese un nuevo artículo 340B a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 340B. Paramilitarismo.** Quien pertenezca, haga parte o sea miembro de grupos paramilitares o de sus redes de apoyo, estructuras o prácticas incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por quince (15) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

**ARTÍCULO 3º.** Adiciónese un nuevo artículo 340C a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 340C. Promoción y financiación de grupos Paramilitares.** Quien financie, dirija, instruya, facilite, cree, organice, entrene, suministre medios, saque provecho o instigue a la creación de grupos paramilitares incurrirá en pena de prisión de doscientos (200) a trescientos cincuenta (350) meses y multa de quince mil (15.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por veinte (20) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

**ARTÍCULO 4º.** Adiciónese un artículo 340D a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 340D. Apología al paramilitarismo.** Quien por cualquier medio apoye, incite o difunda ideas o doctrinas que propicien o justifiquen la creación, conformación o actuar de grupos paramilitares incurrirá en pena de prisión de veinticuatro (24) a sesenta y siete (67) meses, multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de tres (3) a cinco (5) años.

**ARTÍCULO 5º.** Adiciónese un artículo 340E a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 340E. Circunstancias de agravación.** Las penas previstas en los artículos 340B, 340C y 340D se aumentarán hasta en una tercera parte cuando:

- Se hubiere coparticipado en la comisión del delito a menor de dieciocho (18) años.
- La conducta se cometa valiéndose de la actividad de inimputable.
- La conducta se realice con fines terroristas o en desarrollo de actividades terroristas.
- La conducta se ejecute para impedir o alterar el normal desarrollo de certámenes democráticos.
- La conducta se ejecute para cometer hecho punible contra persona que sea o haya sido: i) servidor público; ii) periodista y comunicador social; iii) juez; iv) dirigente o activista de grupo político; v) dirigente, representante o activista de organización defensora de derechos humanos, de víctimas sociales, cívicas, comunales o campesinos; vi) dirigente o activista sindical; vii) dirigente, representante o activista de organización gremial; viii) dirigente, representante o miembro de grupo étnico; ix) miembro de la misión médica; x) testigo de caso de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario; xi) víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de población desplazada o de reclamantes de

<p>tierras; xii) ex servidor público que haya tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.</p> <p>f) La conducta se realice por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas de seguridad del Estado.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Adiciónese un artículo 340F a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 340F. Paramilitarismo.</b> Para los efectos de las conductas descritas en los artículos anteriores, se entenderá por paramilitarismo las acciones que realicen grupos armados organizados que operen como, en lugar de, en apoyo o complemento a la fuerza pública, así como sus redes de apoyo.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°.</b> Adiciónese un nuevo artículo 52A a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 52A.</b> Faltas relacionadas con la conformación, tolerancia y apoyo a grupos paramilitares.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover, instigar, organizar, instruir, financiar, dirigir o ejecutar actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, consolidación, operación, encubrimiento o sostenimiento de grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.</li> <li>2. Colaborar, apoyar, favorecerse y facilitar el ocultamiento o disimulo de las conductas descritas en el numeral anterior</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 8°.</b> Faltas relacionadas con la moralidad pública. Adiciónese dos nuevos numerales al artículo 62 de la ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 62. FALTAS RELACIONADAS CON LA MORALIDAD PÚBLICA.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o</li> </ol>	<p>instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.</li> <li>3. Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o colaborar con ellos.</li> <li>4. Atentar, con cualquier propósito, contra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación, u obtener información o recaudar prueba con desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales y legales.</li> <li>5. Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.</li> <li>6. Amenazar o agredir gravemente a las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones.</li> <li>7. Ofrecer el servidor público, directa o indirectamente, la vinculación de recomendados a la administración o la adjudicación de contratos a favor de determinadas personas, con ocasión o por razón del trámite de un proyecto legislativo de interés para el Estado o solicitar a los congresistas, diputados o concejales tales prebendas aprovechando su intervención en dicho trámite.</li> <li>8. Influir en otro servidor público o particular que ejerza función pública, prevaleándose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.</li> <li>9. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción.</li> <li>11. Enaltecer, justificar, apoyar, incitar, estigmatizar o propagar odio o violencia contra defensores de derechos humanos, integrantes y/o movimientos sociales o políticos, minorías y grupos vulnerables y víctimas del conflicto armado interno.</li> <li>12. Obstaculizar o restringir la implementación de Acuerdos de Paz.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 9°.</b> Adiciónese dos nuevos numerales al artículo 72 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 72. SUJETOS Y FALTAS GRAVÍSIMAS.</b> Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley.</li> <li>2. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función.</li> <li>3. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente.</li> <li>4. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación.</li> <li>5. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos.</li> <li>6. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.</li> <li>8. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.</li> <li>9. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.</li> <li>10. Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 y 10 del artículo 55; numeral 3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral I del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.</li> <li>11. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.</li> <li>12. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para promover, instigar, organizar, instruir, financiar, dirigir o ejecutar actos tendientes a la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, apoyo, consolidación, operación, encubrimiento, favorecimiento o sostenimiento de grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.</li> <li>13. Apoyar o favorecerse de la promoción, creación, formación, organización, entrenamiento, apoyo, consolidación, operación, encubrimiento, favorecimiento o sostenimiento de grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes</li> </ol> <p>PARÁGRAFO 1o. Las faltas gravísimas solo son sancionables a título de dolo o culpa.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los árbitros y conciliadores quedarán sometidos</p>

además al régimen de faltas, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses de los funcionarios judiciales en lo que sea compatible con su naturaleza particular. Las sanciones a imponer serán las consagradas para los funcionarios judiciales acorde con la jerarquía de la función que le competía al juez o magistrado desplazado.

**ARTÍCULO 10. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara



**CARLOS GERMAN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara



**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 136 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:**

El Proyecto de Ley número 136 de 2020 Cámara "Por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones", fue radicado el día 20 de julio de 2020 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes por los Honorables Senadores Miguel Ángel Barreto Castillo y Alvaro Uribe Vélez, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 672 de 2020.

El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el día 04 de septiembre como Coordinador Ponente al Honorable Representante Edwin Alberto Valdés Rodríguez y como ponentes a los Honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Víctor Manuel Ortiz Joya. El coordinador ponente solicitó prorroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, con el fin de esperar los conceptos solicitados al Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la cual fue concedida por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:**

Esta iniciativa pretende la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), establecido en el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, Plan nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

Igualmente promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:**

El proyecto de ley presentado por los autores consta de tres (3) artículos, incluido el relativo a su vigencia y derogatoria, de los cuales hacemos una breve descripción de la siguiente manera:

El artículo primero establece como objeto del proyecto de ley la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE).

La finalidad de incluir el departamento del Tolima, es la promoción del desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.

El artículo segundo incluye la modificación al inciso primero del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, ley del Plan Nacional de Desarrollo haciendo la inclusión del departamento del Tolima.

Así mismo transcriben la totalidad del texto del artículo 268 e incluye un nuevo párrafo en el texto del articulado.

El párrafo sexto establece que para el caso del departamento del Tolima, este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos.

El artículo tercero incluye la vigencia y derogatorias.

**4. NORMAS Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY**

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que "la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República." Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que

establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de "conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios"

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

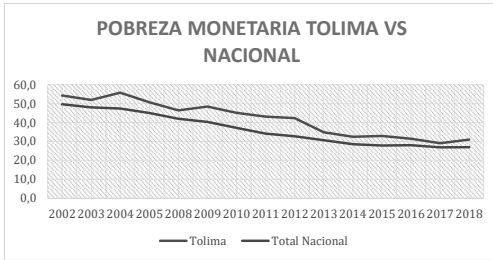
La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:



<p>“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negrilla fuera del original)</p> <p>En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.</p> <p>“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.”</p> <p>Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.</p> <p>Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación</p>	<p>con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.</p> <p>“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”</p> <p>Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández</p> <p>En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.</p> <p>“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”</p> <p>En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.</p> <p>Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.</p> <p>Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso,</p>
<p>relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”.</p> <p>Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.</p> <p>“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política” 1.</p> <p><b>5. CONSIDERACIONES DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene como propósito incluir al Departamento del Tolima dentro del régimen especial en materia tributaria que establece el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 - LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 -2022, “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”.</p> <p>El propósito original del artículo 268 de la ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería al departamento del Tolima, así como a Armenia, Quibdó e Ibagué.</p> <p>Este régimen se aplica originalmente a las ciudades capitales de Armenia, Quibdó y, en desarrollo de la presente iniciativa de ley, se extendería a Ibagué porque son las ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo han sido superiores al 14%. Adicionalmente, cabe resaltar que Ibagué ha tenido durante los años 2018 y 2019 tasas de desempleo superiores al 15% y por la pandemia en el 2020 superiores al 30%.</p>	<p>Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza del departamento del Tolima y, además de las ciudades capitales como Armenia y Quibdó, que en el tercer trimestre de 2019 tuvieron niveles de desempleo del 15,8% y 20,3%, respectivamente, sumar dos capitales como Ibagué – que tuvo durante el 2018 una tasa de desempleo de 15,2% promedio y para 2019 alcanzó la cifra del 17,6% y 2020 podría ser mayor al 25%.</p> <p>Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.</p> <p>Dentro de los beneficios se encuentran la tarifa general de renta 0% por los primeros cinco años y de 50% de tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.</p> <p>Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura.</p> <p>Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del régimen especial en materia tributaria ZESE, que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario.</p> <p>Para las sociedades que al momento de aplicar el régimen especial en materia tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.</p> <p>Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.</p> <p>Los requisitos para poder acceder al beneficio es demostrar el aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario, desarrollar actividad económica dentro del territorio de la ZESE y demostrar que la mayor cantidad de ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.</p> <p><b>6. JUSTIFICACIÓN</b></p>

<sup>1</sup> Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

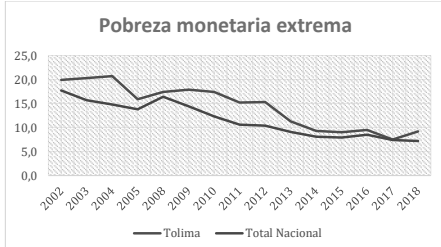
Grafica 1. Pobreza monetaria Tolima vs nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor rezago en el decrecimiento del indicador de pobreza monetaria, ya que en los últimos años presentó un estancamiento. De igual forma, el indicador creció un 2%, pasando de 29% en el 2017 a 31% en el 2018 el aumento de la pobreza monetaria. Además, fue el cuarto departamento con mayor crecimiento de pobreza monetaria en el 2018. Esto quiere decir, que en el departamento del Tolima existe una población de aproximadamente 1'400.000 habitantes y 434 mil de sus habitantes son pobres monetariamente, es decir, que no satisfacen sus necesidades básicas. Además, 333 mil, viven en la pobreza multidimensional, que tiene que ver con la carencia en las dimensiones de: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general

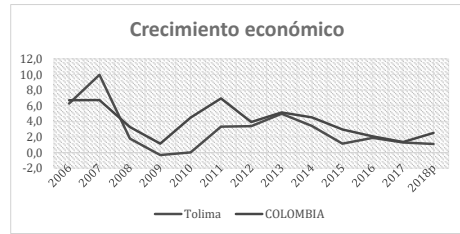
Grafica 2. Pobreza monetaria extrema Tolima vs nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

El Tolima ha sido uno de los Departamentos con mayor aumento de la pobreza monetaria extrema, el indicador creció un 1,7%, pasando de 7,5% en el 2017 a 9,2% en el 2018, siendo el segundo Departamento en el que más aumentó. Además, de 1,4 millones de habitantes que hay en el departamento, 128 mil viven en pobreza monetaria extrema.

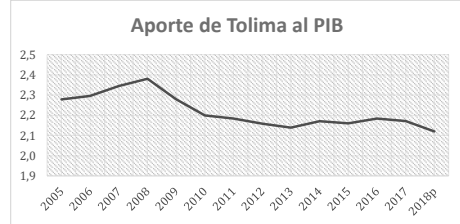
Grafica 3. Crecimiento económico Tolima vs Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2.1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo\*. Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

Grafica 4. Aporte de Tolima al PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

\* MINCIT. Perfiles Económicos Departamentales. Oficina de Estudios Económicos. Febrero 2020. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/eda93571-34c2-48d8-956e-6c6fb358d488/Tolima>

En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, éstos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

A esto hay que sumarle la disminución de la participación de la cosecha arrocerera del departamento, la desaparición del cultivo de algodón y de las industrias de hilos e hilazas, sumado a las dificultades por las que atraviesan los cafeteros y agricultores del departamento, aunado a la grave crisis de desdoblamiento del campo y abandono rural.

Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza y sobre la estructura productiva de un departamento o una ciudad.

Tabla 1. Situación laboral de Ibagué

Concepto	Sept- Nov	Oct - Dic	Nov 19 - Ene 20	Dic 19 - Feb 20	Ene- Mar*	Feb -Abr*	Mar - May*
% población en edad de trabajar	81,6	81,6	81,6	81,6	81,6	81,7	81,7
TGP	63,0	62,8	62,2	61,7	60,4	56,4	54,8
TO	53,1	51,8	50,7	50,1	48,7	42,2	37,5
TD	15,6	17,6	18,6	18,8	19,4	25,1	31,7
T.D. Abierto	15,0	16,9	17,9	18,1	18,2	22,0	27,9
T.D. Oculto	0,6	0,6	0,7	0,7	1,2	3,1	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Adicionalmente, Ibagué se mantiene en el segundo lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 37% en el informe entregado por el DANE para el trimestre móvil marzo – abril – mayo. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con el índice de desempleo más alto, superado únicamente por Neiva.

Adicionalmente, la informalidad laboral supera el 50 %. A lo cual ahora debemos añadir tener el primer lugar de desempleo juvenil en Colombia, con un 44,2 % en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad.

Las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo para el mes de mayo de

2020 fueron:

1. Neiva: Tasa de desempleo 32,8%; tasa global de participación 56,9% y tasa de ocupación 38,2%.
2. Ibagué: Tasa de desempleo 31,7%; tasa global de participación 54,8% y tasa de ocupación 37,5%.
3. Armenia: Tasa de desempleo 30,4%; tasa global de participación 48,3% y tasa de ocupación 33,6%.

TASA DE DESEMPELO PROMEDIO DE LOS ÚLTIMOS 6 AÑOS A ABRIL-2019

	may-17	jun-17	ago-17	sep-17	oct-17	nov-17	dic-17	ene-18	feb-18	mar-18	abr-18	may-18	jun-18	ago-18	sep-18	oct-18	nov-18	dic-18	ene-19	feb-19	mar-19	abr-19		
Tol 13 ciudades y áreas metropolitanas	10,3	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,3	
Bogotá	8,1	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Medellín A.M.	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9
Cali A.M.	12,6	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4	12,4	12,4	12,3	12,3	12,2	12,1	12,1	12,0	12,0	11,9	11,9	11,9	11,8	11,8	11,7	11,7	11,7	11,7
Bucaramanga A.M.	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Barranquilla A.M.	8,6	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Manizales A.M.	10,8	10,7	10,7	10,7	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,7
Palo	10,4	10,3	10,3	10,2	10,2	10,1	10,1	10,1	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,7	9,7	9,6	9,6
Peseta A.M.	12,7	12,6	12,5	12,4	12,3	12,2	12,1	11,9	11,8	11,7	11,6	11,5	11,5	11,4	11,3	11,2	11,1	11,0	11,0	10,9	10,8	10,7	10,6	10,5
Cúcuta A.M.	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4
Bogotá	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1
Medellín	9,8	9,8	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7
Cali	9,0	9,0	9,1	9,1	9,1	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Bucaramanga	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
Manizales	11,2	11,2	11,1	11,1	11,1	11,0	11,0	11,0	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9
Peseta	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2
Cúcuta	18,9	18,8	18,7	18,6	18,5	18,4	18,3	18,1	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Valledupar	10,4	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,7	10,7	10,8	10,9	10,9	11,0	11,1	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5	11,6	11,7	11,8	11,9	12,0	12,0
Medellín	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Riacha	11,6	11,6	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
Santa Marta	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Armenia	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Sibacó	9,8	9,8	9,8	9,8	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Tol 13 ciudades	11,7	11,7	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,7
Tol 23 ciudades y A.M.	10,4	10,4	10,4	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,4	10,4	10,4	10,4

Fuente: DANE.

Tabla 2. Tasa global de participación, ocupación, desempleo y subempleo 23 ciudades y áreas metropolitanas Trimestre móvil marzo - mayo 2020.

Dominio	Marzo - mayo 2020				Variación TD
	TGP	TO	TD (2020)	TD (2019)	
Neiva	56,9	38,2	32,8	12,3	+
Ibagué	54,8	37,5	31,7	16,6	+
Armenia	48,3	33,8	30,4	16,6	+
Popayán	49,6	34,9	29,7	13,4	+
Riohacha	51,1	36,2	29,3	14,1	+
Cúcuta AM	54,9	38,8	29,2	15,5	+
Florencia	57,1	41,6	27,1	16,6	+
Sincoléjio	58,9	43,9	25,6	10,7	+
Villavieja	56,8	42,7	24,8	14,1	+
Cali AM	57,5	44,3	23,0	13,0	+
Valledupar	52,5	40,6	22,6	16,7	+
Medellín AM	59,6	46,8	21,6	12,4	+
Manizales AM	55,2	43,4	21,4	11,3	+
<b>*Total 23 ciudades y AM</b>	<b>57,4</b>	<b>45,4</b>	<b>20,8</b>	<b>11,7</b>	<b>+</b>
Montería	55,8	44,3	20,7	13,2	+
Pereira AM	53,8	42,7	20,7	9,1	+
<b>Total 13 ciudades y AM</b>	<b>58,1</b>	<b>46,3</b>	<b>20,3</b>	<b>11,5</b>	<b>+</b>
Tunja	50,7	40,6	19,9	11,5	+
Santa María	45,2	38,3	19,7	11,1	+
Quibdó	42,2	34,1	19,3	19,7	-
Bogotá DC	59,0	47,7	19,2	11,0	+
Buzamanga AM	62,1	50,4	18,8	10,6	+
Pasto	60,0	48,9	18,5	10,9	+
Cartagena	49,5	41,6	16,1	8,0	+
Barranquilla AM	59,3	50,9	14,0	8,4	+

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Fuente: DANE

Las anteriores cifras y estadísticas no pueden ser más elocuentes: tanto el departamento del Tolima, como su ciudad Capital Ibagué, requieren de manera urgente de una iniciativa legislativa, amén de un firme apoyo gubernamental, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de los Tolimenses. De no tomar medidas perentorias para atacar los principales problemas que actualmente tienen sumida a la región en una crisis sin precedentes, lo que desembocará en graves desequilibrios económicos, sociales y de violencia.

**7. CONCEPTO DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)**

El día 15 de septiembre de 2020, el doctor José Andrés Romero Tarazona, Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales remitió concepto en relación con el proyecto de Ley 136 de 2020 Cámara en los siguientes términos:

*“Como primera medida, es preciso manifestar que mediante artículo 137 de la ley 210 de 2019, se creó una Comisión de estudios de beneficios tributarios en los siguientes términos: “Crease una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el*

Así mismo, el decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019, *“Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona a la sección 2 al capítulo 23 del título 1 de la parte 2 del libro 1 del decreto 1625 de 2016. Único Reglamentario en materia tributaria”,* reglamento el artículo aclarando varios aspectos importantes de la norma: a) Estableció que este régimen sería aplicable también a las ciudades de Armenia y Quibdó, en razón a su promedio histórico de tasa de desempleo; b) estableció que el beneficio fiscal se aplicaría para aquellos contribuyentes que desarrollen sus actividades económicas principales en el territorio de la Zese cuando la mayor cantidad de sus ingresos provengan de estos, independientemente de que aquellos realicen también actividades secundarias por fuera de la Zese; c) definió qué se entiende exactamente por actividades industriales, agropecuarias y comerciales; d) determinó las condiciones específicas necesarias para que sociedades nuevas y preexistentes se acojan al régimen fiscal de las Zese; e) determinó la información a suministrarse anualmente para conservar el beneficio fiscal; y f) fijó claramente los eventos en los cuales se inaplicaría el beneficios fiscal o se perdería el mismo.

Por lo anterior y por los índices de desempleo que presenta el departamento del Tolima es pertinente que sea incluida dentro del régimen especial regulado por el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y la generación de empleo.

Los beneficios que trae este régimen para las sociedades comerciales que se acojan al mismo son sustanciales; su tarifa del impuesto sobre la renta será de 0% durante los cinco años contados a partir de la constitución de la sociedad (para las sociedades nuevas) o contados a partir de acogerse la sociedad existente al mismo, y de 50% de la tarifa del impuesto sobre la renta para los siguientes cinco años. En total, serían diez años de beneficio fiscal que podrían comenzar a contarse desde el año 2020 dado que, por tratarse de normas tributarias de período, su aplicación se daría a partir del período fiscal siguiente al de su promulgación. Asimismo, la sociedad beneficiaria del régimen verá incrementado su flujo de caja por cuanto la retención en la fuente que se le practique se hará en forma proporcional a la tarifa del impuesto sobre la renta. .

Para efectos de poder ser beneficiario del régimen Zese, las sociedades deberán demostrar un aumento de 15% en el empleo directo generado (es decir, de empleados contratados mediante contratos laborales relacionados con la actividad económica principal), tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, y habrá de mantenerse tal incremento durante el período de vigencia del beneficio.

**9. JUSTIFICACION DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS**

Por técnica legislativa y en la medida que el proyecto de ley va orientado a incluir al departamento del Tolima dentro del régimen tributario especial se propone únicamente la modificación del inciso primero del artículo 268 de la ley 1955 de 2019.

*sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria, que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional”, por tanto este despacho considera cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, deducciones, entre otros, deberán sea analizados y considerados con base en el informe que presente esta comisión y será el Gobierno Nacional quien determine presentar el tema bajo estudio ante el Congreso de la República para su correspondiente discusión y aprobación” (Negritas fuera de texto).*

Continua el concepto de la DIAN señalando que *“Adicionalmente, dado que el proyecto de ley propone la creación de una exención en el régimen tributario especial, que impacta en la aminoración de las bases gravables de los impuestos, este Despacho sugiere que se revise el impacto fiscal de la medida propuesta y la forma como se compensa la pérdida del recaudo, conforme lo prevé el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, análisis que debe realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad competente para tales fines”.*

**8. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Estudiado el contenido y fundamento del proyecto de ley, consideramos revisar los antecedentes del trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con el fin de realizar la trazabilidad necesaria de la inclusión del artículo 268 de la zona económica y social especial, (ZESE), encontrando lo siguiente:

En el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”,* contenido en la gaceta del congreso 273 de fecha 26 de abril de 2019, señala que *“En la sesión de ponentes del 11 de abril de 2019 se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias”.*

Dentro de los artículos nuevos se encuentran los siguientes *“...Zona económica y social especial – ZESE para La Guajira, Norte de Santander y Arauca”.*

Señala la ponencia que dentro de las discusiones adelantadas en el interior de la Comisión de ponentes, se resolvió proponer para aprobación en segundo debate nuevos artículos que no fueron aprobados en primer debate, los cuales obedecen a proposiciones presentadas en el proceso de discusión del proyecto de ley, al igual que artículos presentados por el gobierno nacional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 152 de 1994. Estos artículos guardan consecutividad e identidad con el objeto del Proyecto de ley y los asuntos tratados durante la discusión de la iniciativa, salvaguardando así la posibilidad de ser incluidos en este momento del trámite legislativo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Gaceta del Congreso número 273 de 23 de abril de 2019

Así mismo el texto propuesto incluye adicionar el párrafo sexto, en el sentido que para el caso del departamento del Tolima, este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos.

En consideración de los ponentes las disposiciones contenidas dentro de la ley del Plan Nacional de Desarrollo tienen correspondencia con el programa de gobierno del presidente de turno, podría considerarse entonces que las normas tiene una vigencia temporal y limitada al respectivo cuatrienio.

Respecto a esa temporalidad la jurisprudencia constitucional ha señalado que existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo.

*“Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo.”<sup>4</sup>*

Por lo anterior se propone eliminar el párrafo 6 propuesto en el texto del proyecto de ley.

**10. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

PROYECTO DE LEY RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 136 DE 2020 “POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	PROYECTO DE LEY No. 136 DE 2020 “POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”
El Congreso de Colombia	El Congreso de Colombia
DECRETA:	DECRETA:

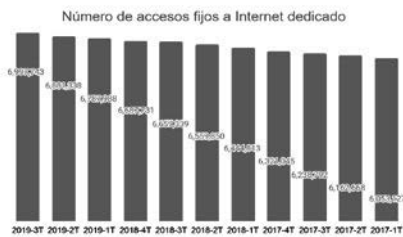
<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-524 de 2003, Magistrado ponente, Jaime Córdoba Triviño, 1 de julio de 2003.

<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Inclusión del Departamento del Tolima en Régimen Especial. Modifíquese el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 268. ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER, ARAUCA Y TOLIMA. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Tolima y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.</p> <p>Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el período</p>	<p><b>Queda igual, sin modificaciones</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el inciso primero del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 268°. ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL – ZESE PARA LA GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA Y TOLIMA. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.</p>	<p>de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turísticas o de salud.</p> <p>El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.</p> <p>Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente.</p> <p>1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE.</p>	
<p>2. Certificado de Existencia y Representación Legal.</p> <p>3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente ley, además deben acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto de la ZESE para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los Municipios pertenecientes a los Departamentos de que trata este artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 5o. Extiéndanse los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 14%.</p>		<p>PARÁGRAFO 6o. Para el caso del departamento del Tolima, este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos.</p> <p>Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Se suprime el parágrafo 6 nuevo que se incluye en el texto del proyecto de ley.</b></p> <p><b>Queda igual, sin modificaciones</b></p>
		<p><b>11. PROPOSICIÓN</b></p> <p>En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde INFORME DE PONENCIA <b>POSITIVA</b> al presente proyecto de ley y solicitamos votar favorablemente al articulado del <b>PROYECTO DE LEY N° 136 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>, con las modificaciones propuestas.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Caquetá</p> <p><b>ERASMO ZULETA BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p> <p><b>VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>	

<p><b>12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY N° 136 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>El Congreso de la República Decreta:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el inciso primero del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 268°. ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL – ZESE PARA LA GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA Y TOLIMA. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Caquetá</p> <p><b>ERASMO ELIAS ZULETA BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p> <p><b>VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>	<p><b>PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2020 CÁMARA</b></p> <p><i>por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2° del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica.</i></p> <p><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 325 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO NO. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA"</b></p> <p>Bogotá D.C. octubre de 2020</p> <p>Doctor <b>NÉSTOR LEONARDO RICO RICO</b> Presidente <b>COMISIÓN TERCERA</b> <b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b> Ciudad</p> <p><b>Referencia.</b> Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 325 de 2020 "Por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica".</p> <p>Respetado señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera 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 segundo debate del Proyecto de Ley No. 325 de 2020 "Por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:</p> <p><b>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El Proyecto de Ley fue radicado el día 5 de agosto de 2020, siendo sus autores los siguientes congresistas: H.R. Jose Daniel Lopez Jimenez, H.S. John Moises Besalle Fayad, H.S. Andrés Cristo Bustos , H.S. Ana María Castañeda Gómez , H.S. Richard Alfonso Aguilar Villa, H.S. Horacio José Serpa Moncada, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Aydee Lizarazo Cubillos, H.S. Manuel Antonio Virgúez Piraquive, H.R. Fabio Alonso Arroyave Botero, H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco, H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Aquileo Medina Arteaga, H.R. John Jairo Cárdenas Moran, H.R. Esteban Quintero Cardona, H.R. Adriana Gómez Millán, H.R. Julian Peinado Ramirez, H.R. Wilmer Leal Perez, H.R. Karina Estetania Rojano Palacio, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Emeterio José Montes De Castro, H.R. Juan</p>
<p>Fernando Reyes Kuri, H.R. Gabriel Santos García, H.R. Ángela Patricia Sanchez Leal, H.R. Erwin Arias Betancur, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, H.R. Salim Villamil Quessep , H.R. Juan Carlos Lozada Vargas , H.R. Mónica María Raigoza Morales, H.R. Néstor Leonardo Rico Rico, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.R. Wadith Alberto Manzur, H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, H.R. Carlos Mario Farelo Daza y H.R. Jose Gabriel Amar Sepulveda.</p> <p>El Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 819 de 2020.</p> <p>El 23 de septiembre de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes designó como ponentes y coordinadores del proyecto a los representantes a la Cámara Jhon Jairo Roldán Avendaño, Néstor Leonardo Rico Rico y Oscar Dario Pérez Pineda.</p> <p>El 8 de octubre de 2020 fue aprobado en primer debate el proyecto de ley por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El Proyecto de Ley tiene como objeto modificar y dar el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, referente a la exención del impuesto sobre las ventas a los servicios de voz e internet móviles y dictar otras disposiciones.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>Los autores del proyecto justificaron la iniciativa en los siguientes términos:</p> <p><b>1. Fundamento constitucional</b></p> <p>El presente proyecto de ley se justifica en el marco de las competencias otorgadas al Congreso de la República por el artículo 215 de la Constitución Política, que dispone: "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.</p> <p>Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>	<p>Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, <b>y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente (...)</b></p> <p><b>(...) El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno.</b> En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo". (Subrayado nuestro).</p> <p>El Presidente de la República, mediante Decreto No. 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a fin de atender la situación ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19.</p> <p>En el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, se han expedido diferentes decretos legislativos. Este proyecto de ley se refiere de manera particular al Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, «Por la cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», que en su artículo 2 señaló: "Artículo 2. Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas. Durante los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA) los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario - UVT.</p> <p>Parágrafo. La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario que se expida a partir de la vigencia del presente Decreto".</p> <p>La Corte Constitucional en el comunicado número 26 del 24 y 25 de junio de 2020, sobre la Sentencia C-197/20 de la Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera, declara ajustado a la Constitución Política este Decreto Legislativo. Respecto al artículo segundo determina lo siguiente: "La Sala Plena estimó que este beneficio (i) persigue una finalidad legítima e importante, consistente en garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional durante la pandemia; (ii) emplea un medio adecuado y efectivamente conducente -la reducción de la carga financiera- que contribuye razonablemente a lograr dicha finalidad; y (iii) genera una interferencia leve en el deber de contribuir a la financiación de gastos públicos. Se consideró, además, que la medida no era discriminatoria respecto de otros grupos, dado que el régimen tributario ordinario prevé exenciones y beneficios adicionales, que permiten afirmar que el contenido del artículo 2 es razonable."</p> <p>En atención a las facultades del Congreso de la República para modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, se propone modificar el precitado artículo en el siguiente sentido:</p>

<p>De acuerdo con lo anterior, se propone establecer que la exención tributaria para los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT será de carácter permanente.</p> <p><b>2. Justificación del proyecto de ley</b></p> <p><b>2.1 El internet como servicio esencial y como medio para la materialización de derechos</b></p> <p>Los servicios de telecomunicaciones fueron reconocidos por el Decreto Legislativo 555 de 2020 del Presidente de la República como esenciales, justificando dicha medida en que estos servicios permiten la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Agregó el gobierno nacional sobre este particular: "Si bien los artículos 10 y 73 de la Ley 1341 de 2009, 1 de la Ley 182 1995 y 1 de la Ley 1369 de 2009, definen que estos servicios son públicos, no han determinado que revisten naturaleza de esenciales, adicionalmente, fueron expresamente excluidos del régimen de los servicios domiciliarios por el citado artículo 73. Esta declaratoria es especialmente importante para garantizar la operación, adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales de manera ininterrumpida, durante la emergencia, porque estos servicios habilitan la comunicación remota, que es fundamental para permitir el desarrollo de actividades en condiciones no presenciales que permitan el distanciamiento social y aislamiento, acciones claves para la contención y mitigación del COVID-19 (...) La Corte Constitucional, en sentencia C-691 del 9 de julio de 2008, estableció el criterio para determinar si un servicio público es esencial, señalando "(...) cuando "las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales".</p> <p>En el comunicado número 27 del 1 y 2 de julio de 2020, sobre la Sentencia C-209/20 del Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte Constitucional declara exequible el Decreto Legislativo 555 de 2020. En cuanto a las medidas tomadas, se determina lo siguiente: <i>"Luego de aplicar los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación, la Corte pudo constatar que todas las medidas adoptadas en el decreto examinado superaban los antedichos juicios. Por lo tanto, concluyó que el Decreto Legislativo 555 de 2020 supera el examen material de constitucionalidad."</i></p> <p>El carácter esencial de estos servicios, a nuestro parecer, no debe restringirse a la situación originada por el COVID-19, que demanda la realización de actividades de manera remota, puesto que el internet se ha convertido en una herramienta que permite proteger bienes o la satisfacción de intereses o la realización de valores</p>	<p>ligados al respeto de los derechos y las libertades fundamentales; es decir, permite la materialización de derechos.</p> <p>En el 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección para el derecho de libre expresión y opinión, Frank La Rue, presentó un informe donde analizó las principales tendencias y desafíos relacionados con el derecho de todas las personas a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo por internet. En este informe destaca:</p> <p>"Pocas apariciones de nuevas tecnologías de la información, por no decir ninguna, han tenido un efecto tan revolucionario como la creación de Internet. A diferencia de cualquier otro medio de comunicación, como la radio, la televisión y la imprenta, todos ellos basados en una transmisión unidireccional de información, Internet representa un gran avance como medio interactivo. De hecho, con la llegada de los servicios Web 2.0, integrados por plataformas de intermediación que facilitan el intercambio participativo de información y la colaboración en la creación de contenidos, los usuarios han dejado de ser receptores pasivos para convertirse en generadores activos de información. Estas plataformas son especialmente útiles en países donde no hay medios de comunicación independientes, pues permiten a los usuarios intercambiarse opiniones críticas y encontrar información objetiva. Además, los medios de comunicación tradicionales también pueden aprovechar Internet para ampliar enormemente su público a un costo nominal. En un plano más general, al permitir el intercambio instantáneo de información e ideas a bajo costo a través de las fronteras nacionales, Internet facilita el acceso a información y conocimientos que antes no se podían obtener, lo cual, a su vez, contribuye al descubrimiento de la verdad y al progreso de la sociedad en su conjunto". (A/HRC/17/27, 19).</p> <p>En este sentido, el Relator liga el acceso a internet con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien ello no implica que el acceso a internet sea, por ahora, un derecho en sí mismo, crear barreras que dificulten el acceso a internet podría llevar a una disminución en el disfrute a la capacidad de los ciudadanos de comunicar ideas.</p> <p>Pero el informe del Relator va más allá. También muestra cómo el acceso a internet permite el disfrute de herramientas que faciliten el desarrollo económico y se convierte en un instrumento de educación. "Así pues, preocupa al Relator Especial que, al no tener acceso a Internet, que facilita el desarrollo económico y el disfrute de diversos derechos humanos, los grupos marginados y los Estados en desarrollo sigan lastrados por su situación de desventaja, que perpetúa la desigualdad entre Estados y dentro de un mismo Estado. Como ha señalado antes el Relator Especial, para hacer frente a situaciones de desigualdad es fundamental que los sectores de la sociedad marginados o desfavorecidos puedan expresar con eficacia sus agravios y hacerse oír. Internet ofrece a esos grupos un medio fundamental para obtener información, hacer valer sus derechos y participar en debates públicos sobre los cambios sociales, económicos y políticos necesarios para mejorar su</p>
<p>situación. Además, es un importante instrumento de educación, pues da acceso a una fuente de conocimientos amplia y en aumento, suplementa o transforma las formas tradicionales de enseñanza y, mediante iniciativas de "libre acceso", pone a disposición de la población de los Estados en desarrollo oportunidades de investigación académica antes inasequibles. Además, los beneficios educativos derivados del uso de Internet contribuyen directamente al capital humano de los Estados" (A/HRC/17/27, 60).</p> <p>En lo que respecta al <b>derecho a la educación</b>, la emergencia originada por el COVID-19 evidenció la importancia de la educación a través de medios remotos y la necesidad de garantizar que los estudiantes en Colombia accedan al servicio de internet, a fin de materializar de manera efectiva su derecho a la educación.</p> <p>El artículo 67 de la Constitución Política contempla que la educación es un derecho de la persona y un servicio público con función social. Sobre este particular, es importante traer a colación la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que señaló los requisitos que debe cumplir la educación, a fin de que se entienda garantizado el derecho de manera efectiva.</p> <p>La accesibilidad, uno de los requisitos de la educación establecidos en la precitada Observación General, tiene tres componentes: no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica. En este caso, nos limitaremos a lo que se refiere a accesibilidad material, con relación a la cual se sostiene: "Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)" (Comité DESC, 1999). En esa medida, la accesibilidad, no se restringe a la situación extraordinaria originada por la emergencia, sino que, en aras de hacer la educación accesible, las tecnologías de la información y las comunicaciones, y una tarifa menor de los servicios de internet, permitirían mejorar las condiciones de acceso y ampliar la cobertura educativa.</p> <p>En lo que tiene que ver con el <b>derecho de información</b>, la Constitución Política establece en su artículo 23, que podrán presentarse peticiones respetuosas a las autoridades. El Estado colombiano ha venido implementando estrategias para atender a través de internet los derechos de petición. Utilizar internet para agilizar las solicitudes de los ciudadanos, permite una gestión pública más ágil y responder de forma eficiente a las solicitudes presentadas, y serviría para optimizar el intercambio de información de acuerdo con lo señalado en el Informe del Relator de las Naciones Unidas. A manera de ejemplo, en el caso de Bogotá, la plataforma de gestión de derechos de petición "Bogotá Escucha" tramitó 298.514 PQRS en su plataforma virtual en el año 2019.</p> <p>Finalmente, en cuanto al <b>derecho al trabajo</b>, se tiene que dentro de los servicios que hoy en día se prestan por internet, se incluyen los concursos de empleo público, a través del Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad (SIMO).</p>	<p>En este sentido, aumentar la capacidad de los ciudadanos para acceder a internet, facilita el acceso a trabajar con el Estado.</p> <p>De igual manera, el teletrabajo, instaurado a partir de la Ley 1221 de 2008, por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones, es una herramienta que permite a las personas acceder al trabajo, favoreciendo a su vez, el autoempleo a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. De esa manera, si más personas tienen acceso al internet a partir de la disminución de las tarifas, se facilita la aplicación de esta forma de organización laboral y el autoempleo.</p> <p><b>1.2. La importancia de la inclusión digital</b></p> <p>La inclusión digital podría considerarse como la inclusión social del siglo 21, en el sentido que su acceso ayudaría a cerrar brechas económicas, en la educación, en el acceso a información y en lo laboral, como ya se expuso. Entre más personas puedan acceder a los servicios que se ofrecen a través de internet, mejores índices de igualdad se pueden lograr.</p> <p>Lo anterior se ve reflejado también en los trámites y servicios que hoy el Estado ofrece en línea. Según el departamento Administrativo de la Función Pública, el 61% de los 2.633 trámites que realiza el estado son parcial o totalmente virtuales<sup>1</sup>. Adicionalmente, existen trámites que realizan privados con funciones públicas, como el registro mercantil, que hoy en día se pueden realizar de forma virtual. Según Confecámaras, 4 de cada 10 empresarios realizaron el trámite de forma virtual. De éstos, 737.827 corresponde a la renovación hecha por personas naturales.</p> <p>Esta tendencia de poner servicios en línea va de la mano con el hecho que la cantidad de personas que usan internet en el país viene creciendo. El Ministerio TIC informó que, para el tercer trimestre de 2019, había 6'997.734 accesos fijos a internet dedicado.</p>

<sup>1</sup> [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/28586246/15-08-2019\\_Medios\\_de\\_realizaci%C3%B3n\\_tr%C3%A1mites.pdf/a5c37749-aa7f-8544-3da0-9a7df3e17735?t=1565873842617](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/28586246/15-08-2019_Medios_de_realizaci%C3%B3n_tr%C3%A1mites.pdf/a5c37749-aa7f-8544-3da0-9a7df3e17735?t=1565873842617)



Fuente: Mintic <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-47271.html>

Igualmente, el número de abonados a telefonía móvil continúa en aumento. El Ministerio TIC informó que para el tercer trimestre de 2019, existían 65'116.052 abonados en telefonía móvil.



Fuente: Mintic <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-47271.html>

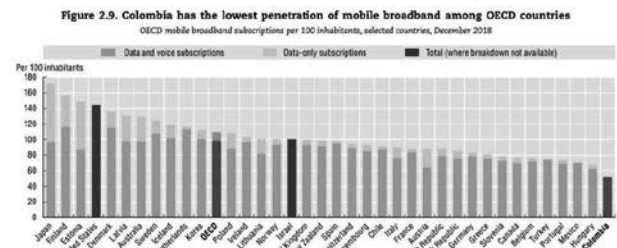
La inclusión digital también supone una discusión acerca del número de personas que usan teléfonos móviles, con respecto a quienes usan ordenadores de escritorio o computadores portátiles. Según DataReportal, a enero de 2020 el 95% de los usuarios de internet, también utilizaron un teléfono móvil.

Colombia está en el puesto 15 en lo que respecta al número de usuarios de internet de banda ancha fija, y el puesto 14 para móvil, cuando se compara con los resultados nominales de otros países de la OCDE.

Dicho lo anterior, el país aún debe trabajar aún más en la penetración de internet. Lo anterior significa, entre otras cosas, que se debe aumentar la proporción de personas del total de la población que tienen acceso a internet. Según el informe

DataReportal<sup>2</sup>, la penetración de internet del país fue del 69% a enero de 2020. Esto significa que Colombia cuenta con más de 35 millones de usuarios de internet, con una tasa de crecimiento del 2,9% anual, de acuerdo con los estimados de este informe.

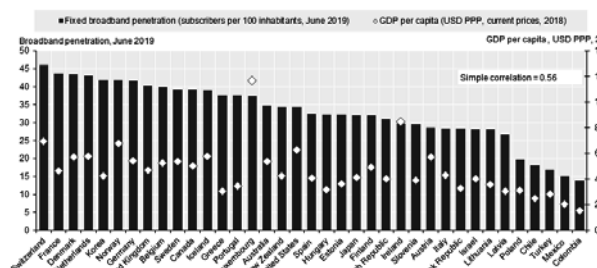
En la misma línea, la inserción de las TIC es distinta entre los distintos estratos socioeconómicos en el país. La penetración de estos servicios en estrato 1 es del 21,7%, mientras que para el estrato 6 es del 98% (MinTic, 2019). Cuando se compara la penetración de banda ancha móvil, con otros países de la OCDE, Colombia tiene una de las penetraciones de internet más bajas, como se muestra a continuación.



\*Figura 2.9. Colombia tiene la penetración de banda ancha móvil más baja entre todos los países de la OCDE\* (traducción propia) Fuente: OCDE, 2019. Pp 35

Esta situación es aún más crítica cuando se comparan los costos de los planes internet con los presupuestos de los ciudadanos. Al hacer el cálculo relacionando el GDP per capita, es decir lo que gana en promedio una persona en el país, Colombia pasa al último lugar.

<sup>2</sup> El informe DataReportal es un informe hecho por Simon Kemp y Kepios, y fue financiado entre otros por Hootsuite y We Are Social. <https://datareportal.com/about>



Fuente: Datos sobre penetración de internet de la OCDE, para enero de 2019. Tomado de <http://www.oecd.org/sd/broadband/broadband-statistics/>, consultado el 27/09/2020. A las 9:20 a.m.

Ello implica que los precios del acceso a internet se han convertido en una barrera para el acceso a internet en Colombia. En la última Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), realizada por el DANE, se informó que, a nivel nacional, el gasto corriente mensual promedio en el sector de información y comunicación fue de \$81.000 COP, existiendo un comportamiento diferenciado entre áreas urbanas y rurales.

En cabeceras municipales, este gasto promedio fue de \$91.000 COP y en los hogares de los centros poblados y rural disperso, \$29.000 COP. Actualmente es el gasto más bajo entre los otros servicios para este segmento de la población. Este comportamiento de los centros poblados y rurales dispersos, también se debe a que en Colombia hay 20 millones de ciudadanos que no cuentan con internet de banda ancha, muchos de los cuales están ubicados en dichas zonas (MinTic, 2019).

En este orden de ideas, mejorar la penetración de internet para garantizar acceso a servicios, necesita de precios que se ajusten a las capacidades adquisitivas de los colombianos, y así mejorar la relación entre el gasto de internet móvil con respecto a los presupuestos reales de los colombianos.

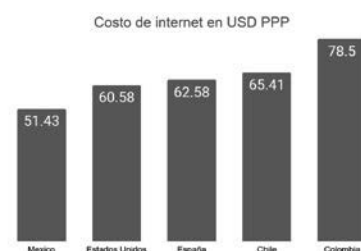
**1.3. El acceso a internet como buena práctica OCDE**

Con la inclusión de esta exención fiscal en materia de servicios de telecomunicaciones, también se acogerían las recomendaciones realizadas por la OCDE sobre la materia, por cuanto se permitiría reducir la brecha de asequibilidad que enfrentan millones de colombianos para acceder a estos servicios.

En 2019, la OCDE advirtió que las desigualdades en Colombia habían hecho que el acceso a internet se convirtiera en un privilegio. "La alta desigualdad en Colombia llevó a una clase media más pequeña que la mayoría de países de la OCDE,

poniendo el acceso a Internet en casa lejos de muchos hogares. (OECD, 2016b) Como resultado, muchas personas están en riesgo de quedar rezagadas, con la mitad de las personas sin acceso a internet reportando que los altos costos son la principal barrera para no acceder a Internet (DANE, 2018a)<sup>3</sup>. En este sentido, tanto la desigualdad estructural del país como los precios de los planes de internet son las principales barreras para un acceso masivo de este servicio.

Estas observaciones vienen de la mano con el hecho de que Colombia tiene, comparativamente, precios de internet más altos que otros países miembros. Lo anterior si se comparan los precios por unidad del cargo a dólares PPP (purchasing power parity por su sigla en inglés, o paridad del poder adquisitivo). Esto quiere decir que, con respecto al poder adquisitivo de 5 países miembros, Colombia tiene el costo más alto, como se muestra a continuación:



Elaboración propia con cifras de OCDE 2019, pp 92<sup>4</sup>.

Adicional al análisis a las barreras de acceso, la OCDE realizó un análisis de las cargas fiscales en servicios de telecomunicaciones, y mostró cómo estos impuestos terminan siendo pagados por los usuarios finales, por lo cual recomienda su eliminación: "Actualmente, se imponen múltiples impuestos y cuotas sobre el consumo de servicios de comunicación y sobre el sector de la comunicación. Los impuestos para los consumidores pueden dividirse en impuestos sobre el uso de la comunicación, servicios e impuestos sobre teléfonos (Tabla 2.3). Además del impuesto al valor agregado (IVA) estándar del 19%, los dispositivos móviles y los servicios de voz y datos están sujetos a un impuesto adicional del 4%. Es difícil

<sup>3</sup> "OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia" Octubre de 2019. Pg. 58. Traducción propia. <http://www.oecd.org/colombia/oecd-reviews-of-digital-transformation-going-digital-in-colombia-781185b1-en.htm>

<sup>4</sup> Tomado de OECD Economic Surveys: Colombia 2019. La explicación técnica de las cifras usada por la OCDE en el anexo técnico es la siguiente: "Los precios de telefonía móvil son la tarifa local de 1 minuto de telefonía prepago. Todos los precios son convertidos a dólares PPP, utilizando las tasas de conversión publicada por el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional". Traducción propia. <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>

justificar este impuesto de "lujo" sobre los servicios de comunicación, que son la base necesaria de la economía digital y para un sector con externalidades positivas para toda la economía. El impuesto adicional sobre los servicios móviles tiene un efecto directo sobre el costo total que los consumidores tienen que pagar por sus servicios de comunicación y, como consecuencia, corre el riesgo de obstaculizar la adopción de servicios de comunicación y, a su vez, innovación e inversión en el sector. Se sugiere enfáticamente eliminar este impuesto<sup>5</sup>.

Si bien el informe de 2019 reconoce los avances que ha hecho el país en términos de cerrar la brecha en términos del uso de internet, a través de los programas de Internet Móvil Social para la Gente y de wi-fi gratuito, la OCDE recomienda a Colombia que las conexiones a internet sean más accesibles. La primera recomendación de la OCDE al país en lo que respecta a conectividad, es que se aumente la tasa de internet de alta calidad a través de puntos fijos y móviles a precios competitivos. En este sentido, dar un carácter permanente la medida tributaria que impone el Decreto Legislativo 540 de 2020, ayudaría a disminuir los costos para el usuario final de los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles.

**BIBLIOGRAFÍA**

- DANE Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH). 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>
- DataReport Colombia 2020. <https://datareportal.com/reports/digital-2020-colombia>
- Datos sobre internet de la OCDE, para Colombia enero de 2019. Tomado de <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>
- MinTic, (2019). <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Columnas-Ministra-TIC/82174:Sentido-de-urgencia-Cerrar-la-brecha-digital>
- MinTic, (2019). <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/100374:Internet-satelital-opcion-para-conectar-el-campo-y-mejorar-la-competitividad>
- ONU, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (1999) Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>
- ONU, (2011). Consejo de Derechos Humanos. "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue". <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10048.pdf>

<sup>5</sup> "OECD REVIEWS OF DIGITAL TRANSFORMATION: GOING DIGITAL IN COLOMBIA", OCDE, 2019. Pp. 48. Traducción propia.

- OCDE, 2019 "OECD REVIEWS OF DIGITAL TRANSFORMATION: GOING DIGITAL IN COLOMBIA", <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/781185b1-en.pdf?expires=1590683058&id=id&accname=quest&checksum=4C29C3E21EF4756A59ACA0ECBC0D062F>
- <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2026%20del%2024%20y%2025%20de%20junio%20de%202020.pdf>
- <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2027%20del%201%20y%202%20de%20julio%20de%202020.pdf>

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

**CONSTITUCIONAL**

"...ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar 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 Tercera. Comisión Tercera. Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (...)"*

**V. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS**

La Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", modificó el régimen de conflicto de intereses de los Congresistas e introdujo la obligación de que se incluyan en el proyecto y en las ponencias, un acápite que describa las circunstancias o eventos que pueden generar un conflicto de interés.

Sobre este particular, el inciso primero del artículo 3 señala lo siguiente: **«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».**

Teniendo en cuenta la obligación del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se proponen algunas de las situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este Proyecto de Ley. Lo anterior no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún Congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido, deberá manifestarlo oportunamente:

- Ser accionista de empresas que presten los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles.
- Que su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea directivo o accionista de empresas que presten los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se proponen modificar el título a fin de agregar la expresión "y se dictan otras disposiciones".

**VII. 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 Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 325 de 2020 "Por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la

República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica".

Cordialmente,

  
JOHN AIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Coordinador Ponente

  
NESTOR LEONARDO RICO RICO  
Coordinador Ponente



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA  
Coordinador Ponente

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

**PROYECTO DE LEY NO. 325 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO NO. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS A LOS SERVICIOS DE VOZ E INTERNET MÓVILES.**

El artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, se modificará en los siguientes términos y tendrá el carácter de legislación permanente:



**Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas.** Los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, estarán exentos del impuesto sobre las ventas.

**Parágrafo.** La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario.

**ARTÍCULO 2.** Deróguese el literal i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913.

**Parágrafo.** La derogación de que trata el presente artículo debe reflejarse en una disminución de costos del servicio para el usuario.

**ARTÍCULO 3.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
 Coordinador Ponente

  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Coordinador Ponente

  
**OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
 Coordinador Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1222 - Viernes, 30 de octubre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 031 de 2020 Cámara, por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita.....	1
Ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 046 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.....	5
Ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.....	16
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 325 de 2020 Cámara, por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2° del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica.....	21