



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1265

Bogotá, D. C., lunes, 9 de noviembre de 2020

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 035 de 2020 Cámara.

"Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones"

Bogotá D.C, 05 de noviembre de 2020.

Doctor,
OSWALDO ARCOS
Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente
Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 035 de 2020 Cámara—"Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones"

Respetado señor presidente,

Atendiendo el honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, y de conformidad con lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 035 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

LUÍS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT
Coordinador Ponente.

MILTON HUGO ÁNGULO VIVEROS
Ponente.

ÍNDICE

- I. Trámite del proyecto de ley.
- II. Justificación del proyecto de ley.
- III. Contenido y alcance del proyecto de ley.
- IV. Marco constitucional y legal de proyecto de ley.
- V. Análisis y consideraciones generales sobre el proyecto de ley No. 035 de 2020 Cámara
- VI. Correspondencia del proyecto de ley con el programa del actual Gobierno.
- VII. Pliego de modificaciones.
- VIII. Conclusión.
- IX. Proposición.
- X. Articulado propuesto para primer debate del proyecto de ley no 035 de 2020 Cámara

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley fue radicado por la senadora María del Rosario Guerra en la legislatura anterior, siendo aprobado en Senado y en la Comisión sexta de la Cámara de Representantes, sin embargo, por términos, no alcanzó su debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. El 20 de julio de 2020, debido a la importancia del proyecto de ley, la senadora volvió a radicar la iniciativa legislativa "Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones". El 27 de agosto de 2020, la comisión sexta de la Cámara de Representantes, asignó como ponente para primer debate a los representantes Luís Fernando Gómez Betancurt como coordinador ponente y al representante Milton Hugo Angulo Viveros, quienes rinden informe de ponencia positiva al proyecto de ley 035 de 2020 Cámara.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue adoptada por Colombia en la Ley 1346 de 2009 y ratificada

por Colombia el 10 de mayo de 2011, sumándose así a los Estados que están comprometidos a desarrollar acciones concretas que propendan por la igualdad de derechos para las personas con discapacidad.

De hecho, la Convección planteo como propósito general: Artículo 1 *“El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.*

*Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.”*¹

De tal forma, que dicha Convección exhorta a los países firmantes asumir un compromiso con las personas con discapacidad. Para ello se llevarán a cabo iniciativas orientadas como:

- Elaborar políticas y adoptar medidas legislativas que protejan los derechos que reconoce la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Combatir prejuicios en contra de las personas con discapacidad.
- Campañas de concienciación sobre el respeto a los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.
- Garantizar justicia e igualdad.
- Protección de la integridad física y moral de las personas con discapacidad.
- Garantía de la participación, accesibilidad y autonomía de las personas con discapacidad.
- Incorporar un lenguaje coherente con los términos de la Convención en el quehacer institucional del país.
- Desarrollar acciones contra toda forma de discriminación por motivos de discapacidad.
- Entre otras acciones que protejan y garanticen los derechos de dicha población.

¹ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1346 de 2009, Julio 31 de 2009.

dan cuenta de 3.134.036 personas que manifestaron presentar una o más dificultades para la realización de sus actividades diarias; lo cual corresponde al 7.1% de la población.”³

En consecuencia, es una responsabilidad de toda la sociedad generar condiciones en los ámbitos políticos, educativos, culturales, turísticos, financieros, transportes, comerciales y de salud para que las personas con discapacidad lleven una vida con independencia, plena, digna y en igualdad a toda la sociedad colombiana.

Discapacidad Visual.

Ahora bien, la discapacidad visual se refiere a las personas con deficiencias funcionales del órgano de la visión, las estructuras y las funciones asociadas, determinada por el grado de deterioro de la función visual, según la Organización Mundial de la Salud. (OMS, 2013a). Por lo tanto, resulta importante conceptualizar para una mayor comprensión sobre la visión baja y la ceguera, las cuales están asociadas a la categoría de discapacidad visual.

En cuanto a la ceguera, el Ministerio de Salud y Protección Social indica que se *“caracteriza por ausencia total de visión y percepción de luz por ambos ojos, se requiere productos de apoyo como el bastón de movilidad y tecnología especial para el acceso a la información que contribuya a su inclusión social. Constituye una pérdida visual significativa, que impide el desarrollo de actividades cotidianas o laborales básicas, compromete la independencia y la supervivencia del individuo. Estas personas acuden a profesionales, instituciones especializadas, instrumentos de ayuda y entrenamientos específicos para recuperar su capacidad de orientación, locomoción e independencia.”*⁴

³ DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Respuesta Número de Radicado 2020-313-011721-1.

⁴ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL. Lineamiento para la implementación de actividades de promoción de la salud visual, control de alteraciones visuales y discapacidad visual evitable (estrategia visión 2020).

Ciertamente, estas iniciativas planteadas y adoptadas por los países, incluyendo a Colombia, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se constituyen en un referente para el accionar institucional en dicha materia. Por lo tanto, resulta pertinente tomar el concepto de Discapacidad propuesto para su análisis y aplicabilidad.

Pues, se reconoce que la discapacidad es un concepto que ha evolucionado y esta tendiente a un enfoque cada vez mas de derechos, de tal forma que la discapacidad *“resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.”*²

Lo que indica que es la interacción, en mayor manera, lo que genera dificultad la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, por lo tanto, se requiere identificar las barreras y generar acciones que permitan mejorar la participación y desarrollo en su vida cotidiana.

Siguendo este concepto, indican que las barreras identificadas están asociadas a los entornos y a las actitudes, las cuales se constituyen en limitaciones, restricciones o problemas para que una persona con discapacidad pueda acceder a un lugar, un servicio o un bien, los cuales están en algunos casos están interconectados por la comunicación e información.

Ahora bien, resulta fundamental dimensionar la discapacidad en Colombia, para la cual se cita la respuesta que proporcionó el Departamento Administrativo Nacional de Estadista DANE, a la solitud realizada en mayo de 2019 en un cuestionario donde se pregunta, entre otros: ¿Cuanta población con discapacidad hay en Colombia, con qué tipos de discapacidades y su distribución territorial?

“Los resultados del CNPV 2018 [Censo Nacional de Población y Vivienda], con respecto a las personas que reportaron tener al menos una dificultad para llevar a cabo actividades básicas en su vida diaria,

² ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Diciembre 13 de 2006.

De otro lado, el Instituto Nacional para Ciegos INCI, hace referencia al concepto de visión baja: *“es la condición en la que la persona presenta una alteración permanente del sistema visual por causas congénitas y/o adquiridas, impidiendo la realización de tareas que requieren el uso de la visión, situación que mejora con el empleo de ayudas técnicas como lupas, contraste, iluminación o tecnológicas como softwares lectores de pantalla o electrónicas entre otras. La Baja Visión se clasifica, según la agudeza visual, en:”*⁵

Leve	cuando la agudeza visual se encuentra entre 20/60 y 20/70.
Moderada	cuando la agudeza visual se encuentra entre 20/80 y 20/160.
Severa	cuando la agudeza visual se encuentra entre 20/200 y 20/400.
Profunda	cuando la agudeza visual se encuentra entre 20/500 y 20/1000.
Muy Profunda	cuando la agudeza visual se encuentra entre 20/1250 y percepción de luz.

En este sentido, según los datos proporcionados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadista – DANE, a la pregunta realizada igualmente mediante solicitud: ¿Cuánta población con discapacidad visual o baja visión hay en Colombia? a lo cual respondió:

*“De acuerdo con la escala de medición de la discapacidad del WG [Grupo de Washington, a partir de los lineamientos conceptuales de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud-CIF], en el CNPV [Censo Nacional de Población y Vivienda] 2018, 1.948.332 personas reportaron tener alguna dificultad en la actividad “Ver de cerca, de lejos o alrededor”, en alguno de los tres niveles de severidad. (No puede hacerlo; Sí, con mucha dificultad; Sí, con alguna dificultad).”*⁶

Lo que indica que la población con discapacidad visual en Colombia ha crecido, tomando como referente los datos del DANE, pues en el censo poblacional del año 2005 indicaba que eran cerca de 1.144.000 personas y los resultados de la nueva ronda censal realizada en el 2018 aumento a

⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Instituto Nacional para Ciegos -INCI. Baja Visión y Entorno Escolares. Marzo 2020

⁶ Ibid.

<p>1.948.332 persona, lo que genera un panorama preocupante, pues los avances institucionales que respondan a las demandas sociales son menores, en proporción al crecimiento de la población.</p> <p>Por lo tanto, resulta vital el presente proyecto de ley, el cual invita a que se adopte el uso del sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y otras disposiciones, lo que permitirá mayor accesibilidad a los entornos físicos, sociales, culturales, económico y a información de servicios de salud, educación, transporte, financieros y comercio, entre otros, para que las personas con discapacidad visual puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en el entorno de país democrático, que permita la autonomía e independencia en la toma de decisiones cotidianas en el desenvolvimiento en la sociedad.</p> <p>Pues, las personas ciegas o que tienen baja visión requieren del Braille, como un sistema de escritura y lectura táctil que emplea letras, números y signos de puntuación representados mediante puntos en relieve, que les permite acceder a la información, a través de la señalización de alto contraste, con letras grandes y en Braille en las estructuras de las instalaciones y comunicación de información en formatos adecuados crean un ambiente favorable que beneficia a las personas con discapacidad visual.</p> <p>Esta adopción de medidas invita a realizar cambios sistémicos y graduales en la prestación de servicios y atención institucional, los cuales serán razonables para permitir eliminar barreras existentes de accesibilidad a la información y la comunicación y por tanto proporcionar servicios adecuados y diferenciales de apoyo a las personas con discapacidad visual; a fin de que no queden excluidos y se les permita tener acceso a los mismos recursos y aprendizaje que las demás personas.</p> <p>No obstante, cabe anotar que el tiempo estimado para la implementación por parte de los sujetos obligados dentro de la presente ley, se estima en dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Igualmente, el Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con los porcentajes y cantidades de productos y servicios que requerían incluir el sistema Braille.</p> <p>De hecho, la Organización Mundial de la Salud – OMS, hace referencia al concepto de razonabilidad en esta materia como <i>“Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan</i></p>	<p><i>una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.”</i>⁷</p> <p>Ahora bien, esta iniciativa legislativa generará un impacto positivo en las personas con discapacidad visual, pues va a requerir que más sectores implemente el sistema Braille en los servicios que prestan, en la atención que brindan o en la comercialización que desarrollan, por lo tanto se demandará más personal especializado en el sistema Braille para que asesore y oriente a los sectores en esta materia, promoviendo así el trabajo de las personas con discapacidad visual.</p> <p>Igualmente, ocurrirá en la Imprenta Nacional del Braille quien será la entidad facultada para expedir certificación de calidad en el uso del sistema Braille en documentos, material informativo y demás instrumentos que usen el sistema Braille, esto demandará que más personas con discapacidad visual se requieran para la producción de material, el control de la calidad de la escritura del Braille y motivará a que cada vez más personas con este tipo de discapacidad estudien este sistema que les permitirá desenvolverse de manera independiente en la vida cotidiana, que será cada vez más incluyente y respetuosa de los derechos de todos los Colombianos.</p> <p>Otro efecto positivo, de esta iniciativa legislativa, es la motivación a la participación no solo en vida cotidiana, también en la participación en la vida política, pues garantiza los derechos políticos de las personas con discapacidad visual al contar con material electoral en sistema Braille y por tanto el acceso a la información electoral, permitiendo debatir y tomar sus propias decisiones para ejercer libremente el derecho al sufragio.</p> <p>En suma, esta iniciativa legislativa, propone acciones para crear entornos, ambientes y servicios más favorables que promuevan el acceso a la información y la comunicación veraz, de tal forma que contribuya a la eliminación de los tipos de barreras físicas y actitudinales que existen en la sociedad, que no les permiten a las personas con discapacidad visual, salir del confinamiento de sus hogares e instituciones y hacer posible que gocen y disfruten plenamente de sus derechos como los demás y vivir en un país tolerante, respetuosos y protector de sus derechos.</p> <p>⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Informe Mundial Sobre la Discapacidad. 2011</p>
<p style="text-align: center;">III. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>La presente iniciativa consta de 13 artículos incluyendo su vigencia. Dentro de los artículos propuestos, se encuentra el objeto del proyecto el cual, es asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, plaguicidas de uso domésticos, aseo, medicamentos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual (ciegas o con baja visión) por medio del sistema Braille.</p> <p>Así mismo, establece que Toda empresa que comercialice al público productos alimenticios, plaguicidas de uso domésticos, productos de aseo, y medicamentos nacionales o importados, deberá incluir en las etiquetas informativas, el sistema Braille, con el fin de que las personas con discapacidad visual (ciegas o con baja visión), adquieran los productos de acuerdo con sus necesidades, el encargado de establecer la información obligatoria que debe aparecer en Braille para cada producto y de vigilar su cumplimiento será el Invima.</p> <p>En consonancia con lo anterior, el artículo tercero propone que todo prestador de servicios turísticos de hospedaje y transporte, así como los restaurantes, deberán incluir el sistema Braille u otras herramientas de accesibilidad para personas en condición de discapacidad visual, el encargo de la vigilancia y control de estos prestadores de servicio será la Superintendencia de Industria y Comercio, para esto, la SIC gestionará la realización de Guías Técnicas Sectoriales, las cuales permitirán brindar herramientas a los prestadores de servicios para implementar el sistema Braille en sus respectivos establecimientos.</p> <p>De igual forma, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Cultura trabajarán articuladamente con el fin de que los lugares públicos y sitios de interés tales como museos, estatuas, monumentos, contengan en sus avisos informativos el sistema braille.</p> <p>Asimismo, los establecimientos financieros de Colombia deberán integrar en sus extractos bancarios impresos el sistema Braille para las personas que se hayan identificado en condición de discapacidad visual.</p>	<p>Los textos y guías escolares, producidos o diseñados por el Ministerio de Educación, deberán imprimirse en Braille y entregarse a los estudiantes con discapacidad visual, de los establecimientos educativos reportados en el SIMAT, según la focalización del respectivo proyecto.</p> <p>Igualmente, las empresas de servicios públicos deberán integrar en sus facturas de servicio el sistema Braille.</p> <p>La iniciativa también pretende declarar el día 4 de enero como el día Nacional del Braille, en el cual, el Ministerio de Cultura y de Industria, Comercio y Turismo harán las actividades necesarias para exaltar a la población con discapacidad visual y a su vez la importancia de este sistema de información, generando conciencia e inclusión de esta comunidad en la sociedad.</p> <p>La imprenta del Braille del Instituto Nacional para Ciegos (INCI), se reconocerá como la Imprenta Nacional del Braille en Colombia. Ella está facultada para expedir certificación de calidad en el uso del sistema Braille en documentos, material informativo y demás instrumentos que usen el sistema Braille.</p> <p>Es importante precisar que, los sujetos obligados dentro de la presente ley deberán implementar lo estipulado a partir del primero de julio de 2023.</p> <p>En síntesis, las entidades y productos llamados a implementar el sistema Braille son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las empresas nacionales en sus productos alimenticios y medicamentos, nacionales o importados. • Empresas prestadoras de servicios turísticos. • Lugares públicos y sitios de interés, tales como museos, estatuas y monumentos. • Los tickets de servicios de transporte de pasajeros que operen en el país y las tarjetas de los sistemas integrados de transporte masivo. • Los establecimientos financieros en sus extractos bancarios impresos. • Los textos y guías escolares producidos por el MEN. • Las facturas de servicios públicos domiciliarios.

<p style="text-align: center;">IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>MARCO CONSTITUCIONAL.</p> <p>Artículo 2. <i>Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i> <i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</i></p> <p>Artículo 5. <i>El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.</i></p> <p>Artículo 13. <i>Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</i> <i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i> <i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</i></p> <p>Artículo 47. <i>El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.</i></p> <p>MARCO LEGAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La Ley 82 de 1988. Esta ley ratificó ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio 159 sobre capacitación laboral, la cual fue reglamentada con el Decreto 2177 de 1989, actualmente vigente. ✓ La Ley 488 de 1998. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan disposiciones fiscales que benefician bienes como las impresoras braille, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, máquinas inteligentes de lectura, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, entre otros. ✓ Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. ✓ Ley 1680 de 2013. El objeto de la presente ley es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009. ✓ Resolución 412 del 2000. por la cual se reglamenta la norma técnica para la detección de alteraciones de la agudeza visual.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Resolución 4045 de 2006. Mediante esta resolución Colombia, acoge el PLAN VISIÓN 2020 “El derecho a la visión” de la Organización Mundial de la Salud. ✓ Resolución 5592 de 2015. En la cual se incluye la consulta de primera vez por optometría, a todos los grupos de edad. <p style="text-align: center;">V. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY NO. 035 DE 2020 CÁMARA.</p> <p>El presente proyecto de ley es muy importante para la población en condición de discapacidad visual en nuestro país, pues permitirá una mayor inclusión social y garantía de los derechos de esta población. Esta iniciativa, eliminará en gran parte los obstáculos y limitaciones a los que se ven enfrentados las personas en condición de discapacidad visual y baja visión, brindándoles la posibilidad de acceder a la información y así garantizar la efectividad de sus derechos, suprimiendo las barreras que día a día encuentra esta población, en sectores como el laboral, el educativo, el social entre otros.</p> <p>En sentencia constitucional 076 de 2006 la Alta Corte expresó que “en ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral. A las personas con discapacidad no se les puede negar, condicionar o restringir el acceso a un puesto trabajo - público o privado - o la obtención de una licencia para ejercer cualquier cargo, con fundamento en la discapacidad respectiva, a menos que se demuestre que la función que se encuentra afectada o disminuida resulta imprescindible para las labores esenciales del cargo o empleo respectivo.”</p> <p>Para garantizar que las personas invidentes puedan ejercer plenamente sus derechos, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas alternativas que aseguren la accesibilidad a los productos e información importante para su diario vivir. Con el propósito de hacer más fácil la cotidianidad de la población en condición de discapacidad visual, los avances tecnológicos han aportan</p>	<p>significativamente a mejorar las condiciones de vida de este sector, dentro de esos avances tecnológicos, actualmente se cuenta con los siguientes diseños para personas con limitación visual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lectores de pantalla. Consistente en un software, que permite escuchar mediante voz electrónica, el contenido de la pantalla de un computador. • Sistema OCR. Es un sistema de reconocimiento óptico de caracteres, con voz electrónica, que permite escuchar el contenido de un documento impreso en tinta. Se conocen con el nombre de maquina de lectura inteligente Reading Edge y el Scanner. • Sistema de magnificación. Para personas con baja visión. Permiten ampliar la imagen de un objeto o elemento enfocado por una cámara, o sistemas de software para ampliar las imágenes del computador. • Libro Hablado. Son sistemas que permiten reproducir con voz grabada o con síntesis de voz (voz electrónica) el contenido de documentos o libros previamente grabados en medios digitales. • Impresoras Braille. Permiten obtener copias impresas de información de un computador, en el sistema de lecto – escritura Braille. • Renglones Braille. Son aparatos que reflejan electrónicamente el sistema de lecto – escritura Braille la información de la pantalla de un computador. <p>Sin embargo, hay que seguir avanzando para garantizar la efectividad de los derechos de las personas en condición de discapacidad visual, y esto, precisamente es lo que pretende este proyecto de ley.</p> <p>El Instituto Nacional para Ciegos (INCI), entidad oficial, trabaja para garantizar los derechos de los colombianos ciegos y con baja visión en el acceso a la información a través de la Imprenta Nacional de Braille.</p> <p>El INCI, tiene programas para la inclusión de las personas con ceguera, como: la biblioteca virtual, imprenta, radio y asistencia técnica; y existen salas especializadas de internet en varias ciudades del</p>

país, sin embargo, actualmente nuestra legislación carece de un mandato que exija el uso del sistema braille en todos los empaques de productos que se ofrezcan al público, ya sean alimenticios o medicinales, o en los lugares públicos y sitios de interés, lo cual, facilite el acceso a las personas en condición de discapacidad.

El INCI como ente oficial y rector, tiene la única Imprenta Braille Oficial en Colombia. Esta imprenta, se encarga de elaborar y producir documentos accesibles para la población con discapacidad visual incluyendo a los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, así como apoyo a la población adulta y adultos mayores. También tiene varios servicios tales como:

- Braille Gratuito
- Termoformado Gratuito
- Tinta Braille Gratuito
- Señalización en Braille
- Braille en láminas de Zinc
- Entre otros servicios pagos Braille.

Se sostuvo una importante reunión virtual con el director del INCI, doctor Carlos Parra y su equipo técnico con el fin de escuchar el concepto que le merecía la iniciativa legislativa, así como efectuar una explicación detallada del concepto “persona en condición de discapacidad visual o baja visión” y, los parámetros y etapas necesarias e importantes en la imprenta braille. El INCI, en cabeza de su director, abarcaron la trascendencia de la denominación persona, pues, esta población antes que nada es persona sin importar sus limitantes o condiciones físicas; la utilización del lenguaje puede tener implicaciones inconstitucionales por ser entendido con fines discriminatorios.

La Corte Constitucional en sentencia 458 de 2915, consideró que, aunque estas expresiones pueden tener en algunos escenarios, distintos al normativo, el sesgo discriminatorio que los accionantes les atribuyen, en algunos casos son utilizados como una descalificación hacia esta población.

De igual forma, el ponente por medio de un derecho de petición, solicitó al DANE información actualizada y desagregada de personas con discapacidad visual y baja visión en Colombia, a lo cual respondieron que, para “el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, en relación con la

medición de las discapacidades, esta entidad tomó en cuenta las orientaciones de medición de la discapacidad planteadas por el Grupo de Washington a partir de los lineamientos conceptuales de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud-CIF, desde la perspectiva biopsicosocial del funcionamiento humano, entendido como “las dificultades del sujeto en la vida diaria en la realización de sus actividades básicas diarias”, tales como: oír, hablar, ver, mover el cuerpo, caminar; agarrar o mover objetos con las manos, entender, aprender o recordar; comer, vestirse o bañarse por sí mismo; relacionarse o interactuar con las demás personas y hacer las actividades diarias sin presentar problemas cardíacos o respiratorios. Lo anterior, de acuerdo con los niveles de severidad planteados en la escala de Medición por el WG que permiten identificar el grado de severidad de la dificultad reportada.

Los resultados del CNPV 2018, con respecto a las personas que reportaron tener al menos una dificultad para llevar a cabo actividades básicas en su vida diaria, dan cuenta de 3.134.036 personas que manifestaron presentar una o más dificultades para la realización de sus actividades diarias; lo cual corresponde al 7.1% de la población.

A continuación, en la tabla 1, se presentan los resultados por actividad y nivel de dificultad. Cabe resaltar, que la pregunta de identificación de las dificultades tiene opción múltiple de respuesta.

Tabla 1. Personas con dificultades en la realización de actividades básicas diarias, según actividad y nivel de dificultad. Colombia. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

Con dificultad para:	Totales		
	No puede hacerlo	Si, con mucha dificultad	Si, con alguna dificultad
Oír la voz o los sonidos	65,966	248,354	395,745
Hablar o conversar	98,954	137,04	193,643
Ver de cerca, de lejos o alrededor	62,559	737,963	1,147,810
Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras	163,026	536,351	611,595
Agarrar o mover objetos con las manos	63,725	212,883	329,306
Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo	168,117	156,424	240,691
Comer, vestirse o bañarse por sí mismo	122,977	92,393	164,21
Relacionarse o interactuar con la demás personas	81,815	98,099	159,358
Hacer las actividades diarias sin presentar problemas cardíacos o respiratorios	69,409	224,886	372,371

Fuente: DANE, CNPV 2018

Respecto a la población con discapacidad visual o baja visión, actualmente Colombia cuenta con 1.948.332 personas que reportaron tener alguna dificultad en la actividad “Ver de cerca, de lejos o alrededor”, en alguno de los tres niveles de severidad.

Por todo lo anterior, es importante lograr una mejor y mayor inclusión de las personas en condición de discapacidad visual, lo cual permitirá: accesibilidad; participación; igualdad; empleabilidad; educación y formación; protección y bienestar social.

La ANDI en reunión llevada a cabo el día 01 de octubre de 2020, proporcionó información respecto del impacto del proyecto de ley para algunos sectores comerciales, de lo que se puede extraer:

“Para la adquisición de productos de aseo o plaguicidas de uso doméstico que se pueden encontrar en góndolas en grandes superficies, la población en condición de discapacidad visual (ciegas o con

baja visión), se hace a través de la asistencia o acompañamiento de una persona que proporciona el tipo de asistencia necesaria para obtener el producto deseado.

Los productos de aseo y los plaguicidas de uso doméstico NO son productos esenciales.

No existe a diferencia de las otras categorías una reglamentación o experiencias internacionales de aplicación de Braille en productos de aseo del hogar y plaguicidas.

Se debe replantear todo el sistema de costos y tiempos límites de implementación ya que es un cambio total de los empaques de productos, implicando diferentes plantas de manufactura en el mundo. NO existe ni en las referencias del PL, experiencia internacional de etiquetado para productos de aseo y plaguicidas.

Es considerado peligroso el promover el uso no asistido de productos con un alto grado de toxicidad.

Pone en riesgo la supranacionalidad de la norma Andina Decisión 706 que homogeniza los requisitos y etiquetas de los productos en los 4 países de la región. Actualmente se negocia Alianza Pacífico.

Podría derivar en un obstáculo técnico al comercio, ya que algunas empresas pueden parar la importación de productos a Colombia debido a las bajas tasas de personas en condición de discapacidad visual (ciegas o con baja visión) en Colombia.”

VI. CORRESPONDENCIA DEL PROYECTO DE LEY CON EL PROGRAMA DEL ACTUAL GOBIERNO.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Traza el curso de las acciones del gobierno nacional que permitan lograr un país más productivo y con mayor equidad. Está estructurado en tres grandes pactos, según dicho plan:

El Pacto por la Legalidad, propende por la seguridad y el acceso a la justicia para garantizar la convivencia, la libertad y la democracia.

El Pacto por el Emprendimiento y la Productividad, propende por la transformación productiva del país, el empleo y el crecimiento económico.

El Pacto por la Equidad, propende desarrollo de política social y garantizar igualdad de oportunidades para todos los colombianos.

Igualmente, plantea pactos transversales, según el mismo plan: Pacto por la sostenibilidad, Pacto por la Ciencia, Tecnología y la Innovación, Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional, Pacto por la transformación digital de Colombia, Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos, Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades, Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la Economía Naranja, Pacto por la construcción de paz, Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, afros, raizales, palenqueros y Rrom, Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad, Pacto por la equidad para las mujeres y Pacto por una gestión pública efectiva.

De tal forma, que en el documento de las bases del Plan Nacional Desarrollo 2018-2022, en el capítulo XIII. Plantean el Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad, el cual hace la siguiente referencia: "Avanzar en la igualdad de oportunidades requiere contar con acciones afirmativas que garanticen la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad. Las barreras de inclusión de las personas con discapacidad se remueven con coordinación y acciones intersectoriales decididas."⁹ Este es un pacto transversal que hace parte del tercer pacto denominado Pacto por la Equidad.

Continuando en este mismo acápite del Pan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Plantean en el diagnóstico que: "Las personas con discapacidad,

⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Capítulo XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.

sus familiares, personas cuidadoras encuentran a diario barreras actitudinales, comunicativas, físicas y tecnológicas, que restringen su acceso al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y de las comunicaciones que limitan su inclusión social y productiva."¹⁰ Por lo tanto, indican que es "importante fortalecer las acciones del Estado para que las instalaciones físicas y la oferta de servicios de las entidades públicas y espacios públicos sean accesible, tanto en infraestructura, equipos y herramientas, como en contenidos, y en la atención al ciudadano, considerando los diferentes tipos de discapacidad."¹⁰

Por consiguiente, trazan entre sus objetivos y estrategias para atender la situación de las personas con discapacidad, "crear e implementar un plan nacional de accesibilidad que asegure la participación de las PcD en igualdad de condiciones, en entornos físicos, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidas las TIC, tanto en zonas urbanas como rurales."¹¹

De este modo, se puede evidenciar la relación y coherencia de la iniciativa legislativa de adoptar el uso del sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones, con el Plan Nacional de Desarrollo. 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", guardando las proporciones en su aplicación, pues en este último hace referencia a la población con discapacidad en general y la incitativa legislativa está dirigida a la población con discapacidad visual.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR EN EL PROYECTO DE LEY 035 DE 2020.	TEXTO PROPUESTO POR LOS PONENTES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 035 DE 2020	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1° Objeto	Artículo 1° Objeto	

⁹ Ibid. p. 998
¹⁰ Ibid. p. 998
¹¹ Ibid. p. 999

El objeto de la presente Ley es asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, plaguicidas de uso domésticos, aseo, medicamentos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual (ciegas o con baja visión) por medio del sistema Braille.	El objeto de la presente Ley es asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, medicamentos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual (ciegas o con baja visión) por medio del sistema Braille.	De acuerdo con la reunión sostenida con la ANDI, se plantearon los siguientes argumentos: No existe ni en las referencias del PL, experiencia internacional de etiquetado para productos de aseo y plaguicidas. Es considerado peligroso el promover el uso no asistido de productos con un alto grado de toxicidad.
Artículo 2°. Productos Nacionales. Toda empresa que comercialice al público productos alimenticios, plaguicidas de uso domésticos, productos de aseo, y medicamentos nacionales o importados, deberá incluir en las etiquetas informativas, el sistema Braille, con el fin de que las personas con discapacidad visual (ciegas o con baja visión), adquieran los productos de acuerdo con sus necesidades. Parágrafo 1. La inclusión del sistema Braille se exigirá en aquellos empaques que por la	Artículo 2°. Productos Nacionales. Toda empresa que comercialice al público productos alimenticios, y medicamentos nacionales o importados, deberá incluir en las etiquetas informativas, el sistema Braille, con el fin de que las personas con discapacidad visual (ciegas o con baja visión), adquieran los productos de acuerdo con sus necesidades. Parágrafo 1. La inclusión del sistema Braille se exigirá en aquellos empaques que por la	Pone en riesgo la supranacionalidad de la norma Andina Decisión 706 que homogeniza los requisitos y etiquetas de los productos en los 4 países de la región. Actualmente se negocia Alianza Pacífico. Podría derivar en un obstáculo técnico al comercio, ya que algunas empresas pueden parar la importación de productos a Colombia debido a las bajas tasas de personas en condición de discapacidad

naturaleza del mismo lo permita. Cuando esto no sea posible, en los establecimientos de comercio, tanto presencial como con servicios virtuales, debe haber góndolas o mecanismos para que las personas ciegas o con baja visión puedan identificar los productos o servicios que adquieren. Parágrafo 2. El INVIMA será el encargado de vigilar el cumplimiento de este artículo.	naturaleza del mismo lo permita. Cuando esto no sea posible, en los establecimientos de comercio, tanto presencial como con servicios virtuales, debe haber góndolas o mecanismos para que las personas ciegas o con baja visión puedan identificar los productos o servicios que adquieren. Parágrafo 2. El INVIMA será el encargado de vigilar el cumplimiento de este artículo.	visual (ciegas o con baja visión) en Colombia.
--	--	--

VIII. CONCLUSIÓN.

La iniciativa legislativa está ajustada a la normatividad existente en materia de personas con discapacidad visual, de tal forma que propone acciones que responde con las recomendaciones hechas por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada y ratifica por Colombia.

Demográficamente hay un aumento en el crecimiento de la población con discapacidad, se puede evidenciar en los resultados de las rondas censales del país realizados por el DANE, lo que implica generar acciones legislativas que conlleven a las instituciones a un actuar desde sus misionalidades y funcionalidades, para atender a la población con discapacidad visual de conformidad con sus particularidades y su inclusión en vida social, cultural, política y económica del país.

Se propone el sistema Braille de escritura y lectura táctil para personas con deficiencia visual, el cual emplea letras, números y signos de puntuación representados mediante puntos en relieve, por

<p>tratarse de un sistema de uso universal, utilizado para personas con discapacidad visual en todo el mundo.</p> <p>La adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y otras disposiciones, propende por una sociedad inclusiva que genere entornos, ambientes y servicios más propicios para la pluralidad de nuestro entorno, de tal forma que las personas con discapacidad visual desarrollen plenamente su potencial y se les proporcione igualdad de oportunidades para hacerlo.</p> <p>El objeto de la presente iniciativa y su articulado, guarda coherencia y relación con el Plan Nacional de Desarrollo. 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en cuanto generar acciones institucionales que propendan por la accesibilidad de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, en entornos y ambientes físicos, la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales, es decir en todo el país.</p> <p style="text-align: center;">IX. PROPOSICIÓN.</p> <p>Por todas las consideraciones anteriores, solicitamos a la comisión sexta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes APROBAR en primer debate la ponencia al Proyecto de ley número 035 de 2020 Cámara, <i>“Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones”</i></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>LUÍS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT Coordinador Ponente.</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>MILTON HUGO ÁNGULO VIVEROS Ponente.</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1° Objeto. El objeto de la presente Ley es asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, medicamentos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual (ciegas o con baja visión) por medio del sistema Braille.</p> <p>Artículo 2°. Productos Nacionales. Toda empresa que comercialice al público productos alimenticios y medicamentos nacionales o importados, deberá incluir en las etiquetas informativas, el sistema Braille, con el fin de que las personas con discapacidad visual (ciegas o con baja visión), adquieran los productos de acuerdo con sus necesidades.</p> <p>Parágrafo 1. La inclusión del sistema Braille se exigirá en aquellos empaques que por la naturaleza del mismo lo permita. Cuando esto no sea posible, en los establecimientos de comercio, tanto presencial como con servicios virtuales, debe haber góndolas o mecanismos para que las personas ciegas o con baja visión puedan identificar los productos o servicios que adquieren.</p> <p>Parágrafo 2. El INVIMA será el encargado de vigilar el cumplimiento de este artículo.</p>
<p>Artículo 3°. Servicios Turísticos. Toda empresa que preste servicios turísticos de hospedaje y transporte, así como los restaurantes, deben incluir el sistema Braille en la señalización, menús, tiquetes y otros servicios a los que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 1. La Superintendencia de Industria y Comercio será la encargada de ejercer inspección, vigilancia y control en el cumplimiento de este artículo.</p> <p>Artículo 4°. Lugares públicos y sitios de Interés. El gobierno nacional trabajará coordinadamente con las autoridades distritales y municipales para que en los lugares públicos y sitios de interés (como estatuas y museos) se disponga de información en el sistema Braille.</p> <p>Parágrafo 1. Todos los tiquetes físicos de bus, avión, tren u otros tendrán integrado el sistema braille. Cuando sean digitales se preverá un mecanismo que facilite la identificación por el usuario.</p> <p>Parágrafo 2. Parques Nacionales deberá integrar el sistema Braille en los avisos y puntos de información de los sitios bajo su competencia.</p> <p>Artículo 5°. Establecimientos financieros. Los establecimientos que prestan servicios financieros deberán integrar en sus servicios presenciales o virtuales mecanismos para que las personas en condición de discapacidad visual puedan tener la información necesaria y pertinente para tomar decisiones.</p> <p>Parágrafo 1. El gobierno nacional reglamentará lo preceptuado en este artículo y la Superintendencia Financiera inspeccionará y vigilará lo de su competencia.</p>	<p>Artículo 6°. Sistema Braille en actos públicos, ofertas de servicio y espacios de participación. Intégrese el sistema Braille en el material impreso de información para aquellos actos públicos y servicios del Estado que faciliten el acceso a la información a las personas con discapacidad visual.</p> <p>Al menos el cinco (5%) por ciento del material que se produzca será en Braille.</p> <p>Artículo 7°. Textos y Guías Escolares en Braille. Los textos y guías escolares establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para uso de las instituciones educativas deberán ser impresos en Braille y distribuidos a los establecimientos educativos, de acuerdo con el número de estudiantes con discapacidad visual reportados por el SIMAT.</p> <p>Cuando los textos se provean de manera digital, el gobierno nacional debe garantizar mecanismos para que las personas en condiciones de discapacidad visual puedan tener acceso a los mismos.</p> <p>Artículo 8°. Sistema Braille en las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas de servicios Públicos deberán integrar el sistema Braille o el mecanismo adecuado en sus facturas de servicio, según se ofrezcan física o digitalmente, para aquellos usuarios con discapacidad visual que lo soliciten, permitiendo el acceso a la información de la factura.</p> <p>Parágrafo 1. Encárguese a la Superintendencia de Servicios Públicos la vigilancia y cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.</p>

Artículo 9°. Día Nacional del Braille. Se declara el día 4 de enero como el día Nacional del Braille. El ministerio de Cultura y el ministerio de Industria, Comercio y Turismo coordinarán la realización de las actividades necesarias para exaltar el día y a las personas con discapacidad visual.

Artículo 10° Imprenta Nacional del Braille. La imprenta del Braille del Instituto Nacional para Ciegos –INCI- se reconocerá como la Imprenta Nacional del Braille en Colombia. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá disponer de material electoral con sistema Braille para las las personas en condición de discapacidad visual. Para aquellos procesos electorales que se realicen de manera virtual, la Registraduría deberá prever mecanismos que faciliten el acceso a las personas en condición de discapacidad visual.

Parágrafo 1. La impresión de documentos oficiales del Estado en sistema Braille, incluido el material electoral, lo certificará la Imprenta Nacional de Braille de Colombia.

Artículo 11°. Sanción y Divulgación en Braille. El presidente de la República sancionará la presente Ley en texto de tinta y en texto braille, y se difundirá de la misma manera por parte de la Imprenta Nacional de Braille de Colombia y el Instituto Nacional de Ciegos –INCI-.

Artículo 12° Artículo Transitorio. Lo contenido en la presente ley se aplicará a partir del primero de julio de 2023.

Artículo 13°. Vigencia y Derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUÍS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT
Coordinador Ponente.



MILTON HUGO ÁNGULO VIVEROS
Ponente.

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 06 de noviembre de 2020

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 035 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA EL USO DEL SISTEMA BRAILLE EN EMPAQUES DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, MÉDICOS Y EN SERVICIOS TURÍSTICOS, ASÍ COMO EN LOS SITIOS DE CARÁCTER PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Dicha ponencia fue firmada por los **Honorables Representantes LUIS FERNANDO GOMEZ (Coordinador Ponente), MILTON ANGULO.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 887 / del 06 de noviembre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaría General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C, Noviembre 9 de 2020.

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Honorable Representante.
Presidente Comisión Sexta Constitucional
Cámara de Representantes.
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia primer debate **PROYECTO DE LEY NO. 217 DE 2020 CÁMARA**

Honorable presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer en los siguientes términos:

Número proyecto de ley	217 DE 2020.
Titulos	"Por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías"
Autor	H.R Alfredo Ape Cuello Baute, Nadya Georgette Blel Scaf y otros.
Ponentes	Alfredo Ape Cuello Baute -Coordinador Ponente
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones.

Cordialmente,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Coordinador Ponente

<p>Bogotá, D, C Noviembre 9 de 2020.</p> <p>Doctora DIANA MARCELA MORALES ROJAS. Secretario General Comisión VI Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Ref. Informe de ponencia para primer debate del PROYECTO DE LEY No. 217 DE 2020 CÁMARA "Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Señor secretario:</p> <p>En mi condición de ponente, conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, para los fines pertinentes y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, por medio del presente documento presento ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones.</p> <p>La presente ponencia se desarrollará de acuerdo con el siguiente esquema metodológico:</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Antecedentes. 1.2. Objeto 1.3. Planteamiento del problema a legislar <p>II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Derecho de Grado es inherente al logro académico alcanzado. 2.2. Cobro excesivo de los derechos de grado en Colombia 2.3. Impacto de la pandemia en la educación superior. 2.4. Falta de criterios materiales para definir el contenido del cobro del derecho de grado y derechos complementarios. 	<p>III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.</p> <p>IV. CONFLICTO DE INTERÉS.</p> <p>V. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>VI. PROPOSICIÓN.</p> <p>1.1. Antecedentes.</p> <p>Desde septiembre del año 2013, con el proyecto de ley 106 de 2013 se ha intentado reglamentar este tema, luego en el 2018, la iniciativa fue presentada por los congresistas Alfredo Cuello Baute, Buenaventura León León, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y Jaime Felipe Lozada, antes ya lo había hecho la Senadora Nadia Blel. En la presente legislatura, nuevamente el proyecto de ley objeto de estudio se presenta a iniciativa de los Honorables Representantes Alfredo Ape Cuello Baute, Yamil Hernando Arana Padauí, Emeterio Jose Montes De Castro, Jose Gustavo Padilla Orozco, Diela Liliana Benavides Solarte, Nidia Marcela Osorio Salgado, Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz Vargas y los Honorables Senadores Nadya Georgette Blel Scaf, Juan Samy Merheg Marun, Miguel Angel Barreto Castillo, Esperanza Andrade de Osso , radicado en Secretaria de General de Cámara el día 21-07 de 2020.</p> <p>En continuidad del trámite legislativo, conforme al artículo 150, modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional designo como ponente único al H.R. ALFREDO APE CUELLO BAUTE.</p> <p>1.1. Objeto</p> <p>Reducir el costo de los derechos de grado, como consecuencia de los cobros injustificados que por este concepto se puedan estar haciendo en las instituciones de educación superior en el país. Estos representan una carga o barrera adicional al estudiante que puede limitar la continuación de sus actividades académicas o profesionales, una vez han finiquitado la totalidad de los requisitos académicos para acceder al grado.</p> <p>1.2. Planteamiento del problema a legislar.</p> <p>Analizados los presupuestos jurídicos anteriores, se encuentra que las universidades alteran la finalidad de los derechos de grado y se desbordan en su cuantificación cuando estos deben corresponder proporcionalmente a los reales</p>
<p>costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, de manera que el legislador, ante la ausencia de parámetros materiales para tazarlos debe establecerlos, partiendo del criterio de que son constitucionales.</p> <p>II. JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA.</p> <p>La jurisprudencia Constitucional ha reiterado que la exigencia de los costos educativos no debe promoverse como barrera de acceso y materialización del derecho a la educación en sus diferentes componentes. Si bien, las instituciones educativas tienen la facultad de exigir una contraprestación económica por la prestación de servicios educativos, la ausencia de entrega de los certificados y/o los títulos que acreditan la terminación satisfactoria de un ciclo educativo no constituye solamente la omisión de un trámite administrativo, sino que es una verdadera vulneración del derecho a la educación pues obstaculiza el acceso a ciclos educativos posteriores y, en otros casos, impide la permanencia dentro del mismo ciclo.</p> <p>Además, tratándose de educación superior; para obtener un trabajo relacionado con la profesión, quienes adquirieron la formación correspondiente deben acreditar su idoneidad en el campo a través del otorgamiento del título. Por tanto, dilatar su expedición constituye un obstáculo a los artículos de la Carta, según los cuales <i>"toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas"</i>, y <i>"toda persona es libre de escoger profesión u oficio"</i>.</p> <p>Por ello, la iniciativa de referencia busca reducir el costo educativo de derecho de grado de manera que corresponda exclusivamente al valor de la producción física del diploma; como forma de mermar las vulneraciones por la ausencia de entrega de certificados y/o títulos dado que se encuentran supeditados a los altos costo y el cobro de emolumentos distintos a la recuperación de la elaboración de los diplomas y garantizar el derecho a "título de grado".</p> <p>2.1. El derecho de grado es inherente al logro académico alcanzado.</p> <p>No hay duda que la inscripción; realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios; realización de cursos especiales y de educación permanente; expedición de certificados y constancias; los costos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes y la matrícula, son "derechos pecuniarios" propiamente dichos en la medida en que ellos <i>"responden al derecho de la institución educativa privada de lograr una remuneración económica legítima con ocasión al servicio que presta"</i>, en tanto el</p>	<p>derecho de grado como los denominados derechos complementarios, tienen una naturaleza distinta en el entendido de que el primero es un derecho inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley y el segundo está por fuera del contexto de evidencias académicas inherentes a la prestación del servicio de manera que pueden estar soportados en consideraciones externas de las IES.</p> <p>Sin duda alguna, los derechos pecuniarios tienen su fuente en una "dimensión civil o contractual", la cual se MATERIALIZA con la MATRÍCULA y todos ellos deberán justificarse directamente en la prestación del servicio. La relación costo del servicio prestado y el beneficio obtenido por el estudiante, se agota con el desarrollo y aprobación de los semestres académicos requeridos para la obtención del título ya sea técnico, tecnológico, profesional o de especialización y finalmente el grado con diploma resulta ser la evidencia de idoneidad de ese beneficio. Por tanto, el derecho de grado no es un derecho ajeno e independiente, sino que se desprende del hecho mismo del cumplimiento de los ciclos correspondientes requeridos en cada uno de los programas académicos que ofrecen las IES, por tanto, es un derecho a ese cumplimiento. Por tanto, el egresado, obtiene el derecho a graduarse sin exigencias adicionales sobre todo de tipo pecuniario. <u>Asunto diferente es que el costo por la expedición de un "diploma con algunas características estéticas y de seguridad lo asuma el estudiante, sin que esta obligación llegue a constituir un gasto "innecesariamente oneroso"</u>².</p> <p>2.2. Cobro excesivo de los derechos de grado en Colombia.</p> <p>La carta política colombiana faculta la prestación del servicio público de educación a entidades públicas y privadas; tratándose de estas últimas, en ejercicio de la libertad económica y de empresa e iniciativa privada, resulta ajustado al marco constitucional recibir retribución por su gestión, dentro de los límites y controles establecidos por el Estado.</p> <p>De ahí que el Estado no se puede imponer a los particulares la gratuidad del servicio educativo, pues el constituyente permite que aun en el sector público se pueda exigir pago, solamente a quienes tengan la capacidad económica. Esta facultad de percibir una contraprestación por el servicio prestado no debe traducirse en como un acto de liberalidad, el legislador queda habilitado para definir el alcance del cobro de los derechos académicos, definiendo mecanismos de control que permitan</p> <p><small>1 Corte Constitucional, Sentencia T-933 de 2005 (septiembre 7), M. P. Rodrigo Escobar Gil. 2 Concepto Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2007.</small></p>

<p>garantizar el acceso a este servicio público y a la función social que la constitución le asigna a la educación.</p> <p>En ese sentido, mediante el artículo 122 de la ley 30 de 1992, el legislador faculta a las instituciones de educación superior el cobro de costos académicos entre los cuales se encuentra el literal e) que consagra los "derechos de grado".</p> <p>El cual ha advertido la Corte,</p> <p>"Cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, éstos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional" Sentencia C- 654 de 2007.</p> <p>Pese a las advertencias de la Corte frente a la finalidad del cobro de derecho a grado, esta habilitación legal ha sido asumida por diversas instituciones de educación superior del país como una cláusula abierta para efectuar cobros excesivos con ocasión a este costo administrativo, estos pueden oscilar entre 100.000 y 700.000 pesos para pregrado y 500.000 a 2.000.000 para posgrados para el año 2020³, sin existir justificación para tales diferencias, "ni claridad en relación con los costos administrativos de la expedición del diploma ni de las ceremonias de grado".</p> <p>Sin lugar a dudas, el establecimiento exagerado de este costo impacta en las garantías del derecho a la educación y ejercicio de una profesión, al constituirse como una barrera financiera para acceder al mercado laboral.</p> <p>Además de ello, debe tenerse presente que el concepto "derechos de grado" no existe en la mayoría de países, ya que "como corresponde al servicio público de educación, lo que es importante para la institución, el estudiante y la sociedad, consiste en que se certifique la capacidad de quien ejercerá una profesión, lo cual se hace con un documento idóneo, sin que tenga que convertirse en un costo adicional para el estudiante y mucho menos, un cobro que pueda oponerse a la entrega del título profesional⁴".</p> <p>³ Sondeo realizado por el autor.</p> <p>⁴ Edgardo José Maya Villazón, en su calidad de Procurador General de la Nación. Intervención sentencia C-654 de 2007.</p>	<p>Algunas IES privadas justifican el cobro con argumentos como el siguiente:</p> <p>Entre tanto, el secretario general de la Universidad Sergio Arboleda, Juan Carlos Cárdenas, dijo que en esa institución el valor de los derechos de grado no está asociado a la realización de una ceremonia, sino a una labor notarial de verificación, custodia, seguridad y expedición. "Los valores pecuniarios relativos a tales derechos están asociados a la ejecución de los procedimientos administrativos, que se realizan de manera articulada durante más de 91 días, en los que intervienen cinco dependencias de la Universidad"</p> <p>✓ Autonomía Universitaria no es ilimitada.</p> <p>En las disertaciones constitucionales ha quedado sentado que, tratándose de los entes de educación superior, la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de la autonomía que les da la Constitución (art 69), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos.</p> <p>Sin embargo, es importante destacar que la jurisprudencia constitucional también ha precisado, que dicha autonomía no es absoluta, tiene limitaciones fundadas en el marco del estado social de derecho y de los derechos fundamentales protegidos, en especial de aquellos que aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, "sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial".</p> <p>Bajo este entendido, si bien el derecho a grado es un emolumento pecuniario que la ley 30 de 1992 artículo 122 reconoce a favor de las universidades, esta facultad no es ilimitada o descontrolada; la Corte ha identificado la habilitación del legislador para desarrollar su regulación y control. Revisamos lo expuesto por la corte en sentencia C-654/07.</p> <p><i>(...) Ahora, como el artículo 67 de la Carta no trae una definición de "derechos académicos" y tampoco los enuncia, ha de entenderse que tal asunto está deferido al legislador, quien al ejercer su facultad de configuración en este campo no puede desconocer que, <u> aunque esos derechos sean de contenido económico, ante todo deben guardar correspondencia con la educación, en su doble dimensión de derecho de la persona y servicio público que tiene una función social.</u></i></p>
<p><u>(...) Compete también al legislador determinar si el valor de esos derechos debe ser fijado por las autoridades respectivas o por los entes educativos bajo el control y vigilancia de aquéllas, atendiendo el carácter de servicio público y de función social que la Constitución asigna a la educación, con todas las connotaciones fundamentales que se le han reconocido.</u></p> <p><u>Que las universidades alteren la finalidad de los derechos de grado o se desborden en su cuantificación, tampoco es motivo para predicar la inconstitucionalidad, como quiera que se trata de un problema relacionado con la aplicación práctica de la norma, que no corresponde al control constitucional abstracto sino al de las autoridades encargadas de la inspección y vigilancia del servicio educativo.</u> (Subrayado y negrillas fuera del texto).</p> <p>En estos apartes se permite entrever que se reconoce un margen de liberalidad de las instituciones de educación superior que alteran la finalidad de los cobros de derecho de grado y desbordando su cuantificación, situación que amerita un replanteamiento de los mecanismos de control y límites a la autonomía con miras a preservar los derechos fundamentales de los educandos y la función social del servicio educativo.</p> <p>2.3. Impacto de la pandemia en la educación superior.</p> <p>La educación superior no ha sido ajena a los estragos de la pandemia COVID 19, los educados se han visto abocados a continuar sus calendarios académicos bajo la modalidad de educación remota o virtual, sosteniendo las mismas cargas financieras que implicaba la prestación del servicio educativo bajo la modalidad presencial.</p> <p>Estas circunstancias aunadas a la disminución de las finanzas de los hogares colombianos han conllevado al aumento de la deserción en los planteles de educación superior cercanos al 25%⁵.</p> <p>Así, esta iniciativa se muestra como una medida orientada a disminuir las cargas financieras de los hogares colombianos y de los estudiantes que en medio de esta difícil situación se abren paso como los futuros profesionales del país.</p> <p>⁵ Asociación Colombiana de Universidades (Ascun)- 2020. https://www.portafolio.co/economia/preven-desercion-de-hasta-el-25-en-universidades-del-pais-540759.</p>	<p>Las quejas de graduandos en plena época de pandemia fueron evidentes:</p> <p>"No entiendo por qué tienen que cobrar el 100 por ciento de los derechos de grado, si muchos no vamos a tener ceremonia de graduación y con toda seguridad eso tiene un valor en lo que nos cobran", dice Lina Tovar, estudiante de posgrado en la Universidad Sergio Arboleda, quien pagó alrededor de 770 mil pesos por este requisito para graduarse.⁶</p> <p>2.4. Falta de criterios materiales para definir el contenido del cobro del derecho de grado y derechos complementarios.</p> <p>2.4.1.- Indeterminación de los conceptos.</p> <p>El concepto del Procurador General de la Nación fue muy ambivalente y navegó en dos aguas, sin embargo, precisó todas las falencias que tiene en su contenido el artículo 122 objeto de esta iniciativa, sugiriendo a la Corte Constitucional, "... y pide a la Corte <u> que, ante la vaguedad de las disposiciones legales, "precise el significado de estos derechos, de tal manera que, respetando la autonomía universitaria, queden a salvo los derechos de los estudiantes"</u>. (Subrayado fuera de texto).</p> <p>La Corte, en la sentencia aludida tampoco precisó el alcance normativo de esos derechos, como tampoco fijo criterios materiales para llenar de contenido las expresiones "razones académicas", solo consideró imperioso indicar que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, estos deben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación. 2. Deben justificarse. 3. Ser razonables y, 4. Estar previamente aprobados. <p>Como se nota, no son propiamente criterios objetivos que eviten un posible abuso por parte de la IES, tan es así que esta advertencia de la Corte data de 2007 y en</p> <p>⁶ Semana educación ¿Cuánto deberían cobrar las universidades por derechos de grado? 4/30/2020</p> <p>⁷Concepto de la Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2012.</p>

acápites respectivo se ha dejado la evidencia de que el costo del derecho de grado ni corresponde proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación, ni son razonables. En algunos considerandos de los acuerdos o resoluciones se dejan ver algunas justificaciones muy generales como: más espacios para la docencia, trabajos de investigación, cobertura, capacitación.

De manera que tanto el artículo 122 como las indicaciones de la Corte Constitucional siguen en la órbita de los conceptos jurídicos indeterminados, que son "en sí mismo conceptos huecos que hay que llenar: no basta con decir que hay "razones académicas", hay que concretar en qué consiste. En palabras de ilustre profesora Esperanza Serrano: "Los conceptos jurídicos indeterminados han de ser llenados de contenido en cada caso concreto (necesidad, urgencia, oportunidad, conveniencia, utilidad pública, interés público, autonomía...). El concepto jurídico indeterminado tiene que ser llenado de contenido mediante la aplicación a las circunstancias específicas del caso de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico, mediante una explicación y aplicación al caso concreto: no se puede decir que hay urgencia sin explicar en qué consiste esa urgencia y si se alude a la necesidad es preciso también explicar lo que se entiende por ella."⁸

Sin duda alguna, el establecimiento de esos derechos pecuniarios que proceden o se fundamentan en conceptos como razones académicas y **según la Corte** "corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación", ser razonables y "costos eficientes de los procesos respectivos" que acuñe la fallida reforma del gobierno, resultan de difícil delimitación con una raya clara y definida, precisamente por la apertura o textura abierta de su contenido normativo y además por la complejidad de elementos y variables que se invocan para justificar su cobro y que seguramente no se ponderan con fundamento en criterios materiales, referentes preciosos, definidos y plenamente reconocidos que garanticen la debida correspondencia con la naturaleza de servicio público de educación y su innegociable función social.

Es incuestionable que el problema está en la falta de precisión de los conceptos utilizados en la disposición aludida, tan es así que la Corte en su análisis de control, concede razón al actor. "Es cierta la afirmación del actor de que el literal e) impugnado se limita a enunciar "derechos de grado", sin definirlos, pero ello no acarrea inestabilidad pues, como se ha visto, su delimitación está dentro del

⁸Serrano Ferrer María esperanza, disponible en internet: www.administracionpublica.com/motivacion-de-conceptos-juridicos-.

ámbito de autonomía de las universidades, resultando fundado que se busque recuperar los gastos en que han incurrido para la entrega del título profesional,"⁹.

Esa falta de criterios materiales, referentes precisos, definidos y plenamente reconocidos es lo que da para sostener la "vagüedad semántica intencional" que hay que corregir en la disposición objeto de esta iniciativa y, evitar posiciones como la que la misma corte cita para darle razón a las IES, posiciones como está también deben corregirse. "... por ejemplo los anotados por el Procurador General y por la apoderada del Ministerio de Educación Nacional, como el valor de la impresión del diploma, la ceremonia si la hay y otros costos, que pueden ser indirectos, pero reales." La pregunta sería, "cuáles"

Por consiguiente y, es de buen recibo que el Congreso de la República como máximo órgano de las decisiones políticas mayoritarias corrija esa vagüedad semántica intencional que aparece en los contenidos normativos de las leyes aprobadas y que normalmente propician la negación o el retardo en reconocimiento de un derecho fundamental. La Corte Constitucional ha sido vertical en su posición, con relación a la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en las leyes, así lo ha expresado:

"Una Constitución Política es un sistema de reglas y principios y no un conjunto de conceptos y palabras, en donde si bien el uso de conceptos jurídicos indeterminados no está prescrito no es aceptado constitucionalmente, habiendo sido señalado por la jurisprudencia algunos casos en los que el legislador debe abstenerse de emplear palabras y conceptos que por su grado de indeterminación pueden comprometer el ejercicio o el goce de derechos constitucionales, ¿no obstante reconocer la amplia facultad de configuración del legislador". (Subrayado es del suscrito)¹⁰.

La Corte Constitucional en reduciendo asertos sobre el tema ha precisado que le "Compete también al legislador determinar si el valor de esos derechos debe ser fijado por las autoridades respectivas o por los entes educativos bajo el control y vigilancia de aquéllas, atendiendo el carácter de servicio público y de función social que la Constitución asigna a la educación, con todas las connotaciones fundamentales que se le han reconocido"¹¹ Pero como se ha afirmado una y otra vez estos costos deben ser precisados y definidos por el Congreso de la República.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.
¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.
¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla

Seguendo esta misma línea con la cual me identifico, la Corte puntualiza lo siguiente:

Ahora, como el artículo 67 de la Carta no trae una definición de ¿derechos académicos y tampoco los enuncia, ha de entenderse que tal asunto está deferido al legislador, quien al ejercer su facultad de configuración en este campo no puede desconocer que aunque esos derechos sean de contenido económico, ante todo deben guardar correspondencia con la educación, en su doble dimensión de derecho SUBJETIVO de la persona y servicio público que tiene una función social. (Subrayado es del suscrito).

Como quiera que las universidades pueden alterar la finalidad de los derechos de grado o se desborden en su cuantificación, no hay lugar a reclamar porque el diseño jurídico no habilita y por aquello de la autonomía, como tampoco fue motivo para declarar en su momento la inconstitucionalidad del artículo y, como quiera que "se trata de un problema relacionado con la aplicación práctica de la norma" y de falta de control inspección y vigilancia por parte del Viceministerio de Educación Superior a quienes se trasladaron esas funciones, es necesario y prioritario modificar al artículo 122 de la Ley 30 1992 para no seguir dejando en manos de la IES la libre determinación de los derechos de grado y derechos complementarios so pretexto de la autonomía y del régimen de libertad controlada.

III. CONTENIDO DE LA INICITIVA

- ✓ Reconoce el DERECHO DE GRADO, como un derecho inherente al logro académico alcanzado, derivado de la culminación de un proceso educativo.
- ✓ Establece que el costo educativo del derecho de grado, no podrá superar el costo real de la reproducción física del diploma con las medidas estéticas y de seguridad establecidas.
- ✓ Se prohíbe la exigencia dentro del costo educativo de derecho de grado la financiación de actos ceremoniales.
- ✓ Faculta al Ministerio de Educación regular las tarifas máximas que podrán cobrar las instituciones educativas por costos académicos asociados a derecho de grado en los distintos niveles de formación.
- ✓ Se establece que en ningún caso podrá negarse, ni postergarse la graduación de quien haya cumplido con los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias.

IV.- PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>ARTÍCULO 2°. Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación educativa; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas estéticas y de seguridad establecidas.</p> <p>No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación atendiendo al carácter de servicio público y de función social de la educación, regulará las tarifas máximas que podrán anualmente cobrar las instituciones educativas por costos académicos asociados a derechos de grado en los distintos niveles de formación.</p>	<p>ARTÍCULO 2° DERECHO DE GRADO. El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación educativa; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas estéticas y de seguridad establecidas.</p> <p>No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación atendiendo al carácter de servicio público y de función social de la educación, regulará en el término de 3 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, los valores máximos que podrán anualmente cobrar las instituciones educativas por costos académicos asociados a derechos de grado en los distintos niveles de formación.</p>
<p>ARTÍCULO 3°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así: Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes: a) Derechos de Inscripción; b) Derechos de Matrícula; c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p>	<p>ARTÍCULO 3°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así: Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes: a) Derechos de Inscripción; b) Derechos de Matrícula; c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p>

<p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente; e) Derechos de expedición de certificados y constancias; f) Derechos de Grado.</p> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente; e) Derechos de expedición de certificados y constancias; f) Derechos de Grado.</p> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo. Para la fijación del derecho de grado se atenderá a los valores máximos que para tal efecto establezca el Ministerio de Educación.</p> <p>Asimismo, fijarán aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos</p>	<table border="1" data-bbox="841 450 1463 515"> <tr> <td></td> <td>complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">V. CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>En virtud del Artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del Artículo 1 de la ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.</p> <p style="text-align: center;">VI.- PROPOSICIÓN</p> <p>Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate al PROYECTO DE LEY NO. 217 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA REDUCIR EL COSTO EDUCATIVO DEL DERECHO DE GRADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>De los señores congresistas,</p> <div style="text-align: center;">  <p>ALFREDO APE CUELLO DUARTE Coordinador ponente</p> </div>		complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.
	complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.		
<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 217 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA REDUCIR EL COSTO EDUCATIVO DEL DERECHO DE GRADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer límites al costo educativo del derecho de grado como medida para reducir el impacto económico que genera su cobro excesivo y la modificación del artículo 122 de la ley 30 de 1992.</p> <p>ARTÍCULO 2°. DERECHO DE GRADO. El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación educativa; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas estéticas y de seguridad establecidas.</p> <p>No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación atendiendo al carácter de servicio público y de función social de la educación, regulará en el término de 3 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, los valores máximos que podrán anualmente cobrar las instituciones educativas por costos académicos asociados a derechos de grado en los distintos niveles de formación.</p> <p>ARTÍCULO 3°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción; b) Derechos de Matrícula; c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p>	<p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente; e) Derechos de expedición de certificados y constancias; f) Derechos de Grado.</p> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo. Para la fijación del derecho de grado se atenderá a los valores máximos que para tal efecto establezca el Ministerio de Educación.</p> <p>Asimismo, fijarán aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</p> <p>ARTÍCULO 4°. SANCIONES. Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, les será aplicable el procedimiento sancionatorio descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014.</p> <p>ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p>ALFREDO APE CUELLO DUARTE Coordinador ponente</p> </div>		

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 09 de noviembre de 2020

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 217 DE 2020 CAMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA REDUCIR EL COSTO EDUCATIVO DEL DERECHO DE GRADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Dicha ponencia fue firmada por el **Honorable Representante ALFREDO APE CUELLO**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 890 / del 09 de noviembre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2020

por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de mujer desde el ámbito tributario.

Bogotá, 26 de octubre de 2020

Presidente

NESTOR LEONARDO RICO RICO

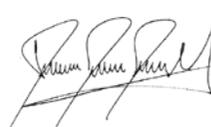
Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

REF: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 256 de 2020 "Por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de mujer desde el ámbito tributario"

Cordialmente



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá

Antecedentes legislativos

El presente proyecto de ley fue radicado por el Congresista David Ricardo Racero Mayorca en la Cámara de Representantes en la legislatura 2020-2021.

Exposición de motivos

El presente proyecto de ley busca generar estadísticas tributarias con enfoque de género. Se busca perfeccionar el análisis de la desigualdad de género en los asuntos tributarios en el país, lo que permite tomar mejores decisiones de política pública.

Puntualmente, en este proyecto de ley se quiere implementar una casilla de sexo en el documento de declaración de renta de las personas naturales. Esta casilla tendrá la opción Masculino, Femenino y Otro.

Elementos tributarios de las personas naturales

El decreto 2345 de 2019 establece los valores topes de patrimonio bruto, ingresos, compras con tarjeta, consumo en general y valor acumulado de las consignaciones bancarias de los cuales los contribuyentes están obligados a pagar renta.

Las personas naturales que en el año gravable 2019 cumplieron con alguna de las siguientes condiciones, están obligados a presentar la Declaración de Renta y Complementario para dicha vigencia:

1. Patrimonio bruto superior a \$154.215.000 (4.500 UVT) a 31 de diciembre de 2019.
2. Ingresos brutos iguales o superiores a \$47.978.000 (1.400 UVT) durante el año 2019.
3. Consumos con tarjeta de crédito superiores a \$47.978.000 (1.400 UVT) durante el año 2019.
4. Compras y consumos totales superiores a \$47.978.000 (1.400 UVT) durante el año 2019.
5. Consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras por valor total acumulado superior a \$47.978.000 (1.400 UVT) durante el año 2019.
6. Ser responsable del Impuesto sobre las Ventas (IVA) al cierre del año gravable 2019.

Según la Dian, en 2019 hubo 3.211.960 millones de declarantes.

Tabla. Número de declarantes año 2019.

Año	Cantidad
2019	3.211.960
2018	2.900.000
2017	2.458.847

Fuente: Elaboración propia

Entre el año 2018 y 2019 hubo un aumento de declarantes en 11%, y entre 2019 y 2017 hubo un aumento del 31%. Esto se explica principalmente por el aumento de los ingresos y patrimonio de las personas de mayor ingreso en el país.

DIAN (2016) realizó un estudio que desagregó por género las declaraciones de renta. Esto fue con base a los números de cédula para hombres y mujeres, y, para los números que no era posible esta diferenciación, se realizó a partir del nombre de pila. Finalmente, el estudio contó con alrededor de 1,5 millones de personas naturales declarantes para el año 2014.

Al analizar la posesión de activos, se estimó que, en promedio, las declarantes mujeres tenían un activo de \$354 millones mientras que, si el declarante era hombre, los activos promedio eran de \$411 millones. En otras palabras, una mujer promedio declarante de renta en el año 2014 poseía activos equivalentes al 86% de los activos para el hombre declarante de renta. Al realizar comparaciones a nivel patrimonial, la diferencia entre géneros se reduce, ya que el patrimonio líquido de las mujeres es en promedio el 92% de la misma variable para los hombres (DIAN, 2016). Ahora bien, con relación a la diferencia de ingreso esta resultó ser la más alta, pues para el año de referencia, en promedio, las mujeres obtuvieron ingresos de 98 millones de pesos, mientras que, para los hombres, el promedio fue de 171 millones de pesos. Lo anterior quiere decir que, en promedio, las mujeres reportaron un 58% de los ingresos reportados por los hombres. Estas cifras son muy interesantes porque son más exactas que las encuestas publicadas por el DANE toda vez que son cifras reportadas por todos los contribuyentes y

no por un número de encuestados como sucede en las encuestas del Dane. La exactitud de los datos de los contribuyentes no es posible obtenerla de ninguna otra fuente estadística.

Es por esto, que tener una casilla de sexo en estas declaraciones, permitiría a las autoridades tener estadísticas agregadas en esta materia lo que permitiría tener estadísticas más completas sobre este tema.

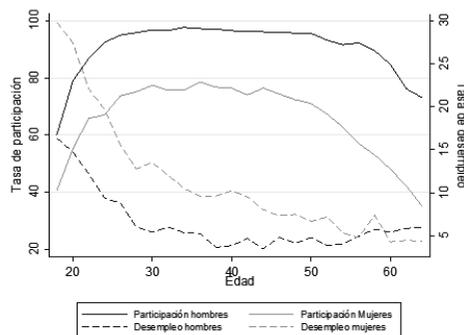
Avances estadísticos en materia de género

El Gobierno Nacional ha propendido por tener bases estadísticas más completas, esto para poder tomar mejores decisiones en materia de política pública. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 creó un trazador presupuestal para la equidad de la mujer con el fin de que las entidades públicas que reciben recursos del Presupuesto General de la Nación tengan identificadas inversiones y apuestas para el cierre de las brechas de género en el país. Igualmente el Dane tiene encuestas dirigidas a obtener información sobre la desigualdad de género. Encuestas como la del uso del tiempo y la de la economía del ciudadano permiten tener datos sobre inequidad de género en el país.

Problemática de género en el país

Las mujeres encuentran menores oportunidades de empleo, expresadas en menores tasas de participación, mayor riesgo de desempleo y mayor duración del mismo: en promedio, una mujer dura desempleada 18 meses, mientras que para los hombres ese periodo es de 7 meses.

Gráfica. Indicadores laborales por edad y género en Colombia



Fuente: Roberto Sánchez y Diego Mejía, Base de la Gran Encuesta Integrada de Hogares [GEIH] del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2018).

La anterior gráfica evidencia la brecha entre hombres y mujeres en términos de participación y desempleo, pues mientras una mujer a los 30 años tiene un nivel de participación de alrededor 78%, un hombre de la misma edad está aproximadamente en un 97%. Así mismo, la curva de desempleo es significativamente más alta para las mujeres que para los hombres.

Todas estas cifras se obtienen gracias a que las instituciones del Estado han permitido diferenciar las características de género, edad, género entre otras características de los ciudadanos.

Conceptos sobre el proyecto de ley

1. Concepto Consejería Presidencia

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que es una dependencia adscrita a la Vicepresidencia de la República, considera que el establecimiento de casillas como género, sexo e identidad de género en la declaración de renta de persona natural, puede permitir apoyar procesos de recolección de datos con enfoque de género, fortalece la documentación y análisis de la información sobre las mujeres y la equidad de Género en el país.

2. Concepto Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT

Según el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, revelar información económica de los hogares según el género no atendería contra ningún principio constitucional de información anónima, y puede hacerse de la mano del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

3. Concepto DIAN:

La DIAN plantea varios argumentos sobre los cuales apoya su decisión de dar un concepto negativo a la propuesta del proyecto de ley.

1. El artículo 2 del Estatuto Tributario contempla como sujetos pasivos de los tributos a los "contribuyentes", por esta simple naturaleza, sin distinción de sexo, raza o edad.
2. Las normas del Estatuto Tributario no presentan tratos especiales a los contribuyentes por su género, sexo o raza, lo único que interesa son los hechos generadores de impuestos y el pago correspondiente de los tributos.
3. El Registro Único Tributario es el único mecanismo para identificar y clasificar a los contribuyentes, y cualquier otra persona que tenga alguna obligación tributaria administrada por la DIAN, por esto, la información que se pretende agregar no guarda ninguna relación con la competencia de la entidad en términos de impuestos, para esto hay otras entidades para la información estadística, como el DANE.
4. Los requisitos fundamentales que deben contener las declaraciones de impuesto, es la información que permita identificar al contribuyente, el artículo 555-1 del Estatuto Tributario señala que para efectos tributarios únicamente es necesario el Número de Identificación Tributaria – NIT, que se expide a través del RUT.
5. Si se divulgan los datos de género del Registro Único Tributario, sería brindar información que cuenta con la protección de ley de datos personales que debe ser manejada con total reserva.
6. Los registros de los contribuyentes solo deben tener información de relevancia tributaria, la información de sexo o género es irrelevante

Respecto al concepto de la Dian es importante señalar que hay una interpretación errónea sobre el proyecto de ley por parte de la entidad.

1. No se van a revelar datos individuales de personas que hacen las declaraciones de renta.
2. Hoy en día, la Dian tiene estadísticas agregadas de los contribuyentes donde es posible identificar lugar de residencia, tipo de ingresos etc.

Agregando la casilla de sexo se permitiría tener la identificación agregada de mujeres, hombres y otro.

3. La información de sexo sí es relevante para toma de decisiones de política pública. Por esta razón el Gobierno Nacional encabezado por Iván Duque ha creado trazadores de género en sus estadísticas.

Concepto fiscal

Toda vez que este proyecto no tiene impacto fiscal, el concepto de aprobación Ministerio de Hacienda no es necesario para la aprobación del proyecto.

Posibles causales de impedimentos para el debate

Según la normativa colombiana un congresista debe declararse impedido en caso de tener un conflicto de interés en un proyecto de ley. Sin embargo, ningún congresistas, ni hombre ni mujer, se vería beneficiado por este proyecto toda vez que se permite la generación de estadísticas a nivel agregado en el país.

Modificaciones al Proyecto de Ley

Texto original	Proposición para primer debate
Artículo 2. Agréguese un párrafo nuevo a 555-2 Registro Único Tributario-RUT el cual quedará así:	Artículo 2. Agréguese un párrafo nuevo <u>al artículo 555-2 del Estatuto Tributario Nacional acerca del</u> Registro Único Tributario-RUT, el cual quedará así:

<p>Parágrafo 5. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario. El formulario de declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde la persona natural contribuyente pueda registrar su género. Esta casilla contará con las opciones "Femenino", "Masculino" y "Otro". La Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales actualizará de oficio los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del género de las personas naturales, apoyándose para esta finalidad en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p>	<p>Parágrafo 5. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario. El formulario de declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde la persona natural contribuyente pueda registrar su <u>sexo género</u>. Esta casilla contará con las opciones "Femenino", "Masculino" y "Otro". La Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales actualizará de oficio los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del género de las personas naturales <u>desde la vigencia fiscal del año 2000</u>, apoyándose para esta finalidad en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p>
---	--

Proposición

Solicito a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 256 de 2020 Cámara "Por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de mujer desde el ámbito tributario".



DAVID RACERO MAYORCA

Representante a la Cámara por Bogotá

<p style="text-align: center;">Texto propuesto para primer debate</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de ley Número 256 de 2020</p> <p style="text-align: center;">"Por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de mujer desde el ámbito tributario"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreta</p> <p>Artículo 1. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto implementar una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales para mejorar los diagnósticos existentes relacionados con la desigualdad de género.</p> <p>Artículo 2. Agréguese un párrafo nuevo al artículo 555-2 del Estatuto Tributario Nacional acerca del Registro Único Tributario-RUT, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 5. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario. El formulario de declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde la persona natural contribuyente pueda registrar su</p>	<p>sexo . Esta casilla contará con las opciones "Femenino", "Masculino" y "Otro". La Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales actualizará de oficio los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del género de las personas naturales desde la vigencia fiscal del año 2000, apoyándose para esta finalidad en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p> <p>Artículo 3. Fecha de aplicación. Después de promulgada esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quien haga su papel, actualizará el formulario para la declaración de renta que se menciona en el artículo 2 antes de la fecha inmediatamente más cercana al período de declaración de impuestos para personas naturales establecido en el calendario establecido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>Artículo 4. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá</p> </div>
<p style="text-align: center;">COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)</p> <p><i>Bogotá D.C., 26 de octubre de 2020. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley 256 de 2020 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN HERRAMIENTAS TRIBUTARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INEQUIDAD DE GÉNERO", presentado por el Honorable Representante a la Cámara: DAVID RICARDO RACERO MAYORCA y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.</i></p> <p><i>La Secretaria General,</i></p> <div style="text-align: center;">  <p>ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA Comisión Tercera Constitucional Permanente</p> </div>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género</i></p> <p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN HERRAMIENTAS TRIBUTARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INEQUIDAD DE GÉNERO"</p> <p>Bogotá D.C., 22 de octubre de 2020</p> <p>Honorable Representante NÉSTOR LEONARDO RICO RICO PRESIDENTE Comisión Tercera Constitucional Permanente Ciudad</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género".</p> <p>Respetado señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género".</p> <p>El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:</p> <p>1. Antecedentes.</p> <p>1.1. Radicación del proyecto.</p> <p>1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.</p>

<p>2. Contenido del proyecto de ley.</p> <p>2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.</p> <p>3. Consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley.</p> <p>3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.</p> <p>3.2. Consideraciones de conveniencia.</p> <p>3.2.1. Violación a la protección de la identidad de género</p> <p>3.2.2. Inconveniencia por Falta de Normatividad de Género</p> <p>4. De los Conceptos institucionales</p> <p>4.1. Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas.</p> <p>4.2. Del Concepto de la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer</p> <p>5. Conclusiones de las consideraciones de los ponentes con respecto al Proyecto de Ley.</p> <p>6. Proposición con que termina el informe de ponencia.</p> <p>1. ANTECEDENTES.</p> <p>1.1. Radicación del proyecto.</p> <p>De conformidad con la Gaceta del Congreso 698 del 12 de agosto de 2020, el Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género", fue radicado con la firma del Honorable Parlamentario, Representante David Ricardo Racero Mayorca.</p> <p>1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.</p> <p>El día 21 de septiembre de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Ley Número 256 de 2020</p>	<p>Cámara "Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género". los siguientes parlamentarios:</p> <p>Coordinadores: David Ricardo Racero Mayorca.</p> <p>Ponentes: Erasmus Elías Zuleta Bechara Enrique Cabrales Baquero</p> <p>El 06 de octubre de 2020 se presentó solicitud de prórroga para presentar la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley en mención, toda vez que, a la fecha no habían sido remitidos los conceptos solicitados a las entidades pertinentes, con la finalidad de conocer algunas consideraciones de conveniencia y viabilidad jurídica del Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género".</p> <p>Posteriormente, el día 09 de octubre de 2020 la mesa directiva de la Comisión Tercera, otorgó a los ponentes de la iniciativa, un plazo de 15 días calendario a partir de la fecha de recibo de la comunicación, para la presentación de la ponencia para primer debate.</p> <p>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 698 del 12 de agosto de 2020, a continuación, se hace una breve descripción de los 4 artículos que componen el proyecto de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo 1° del proyecto de ley establece el objetivo, el cual es implementar una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales para mejorar los diagnósticos existentes relacionados con la inequidad de género. El artículo 2° del proyecto de ley pretende agregar un nuevo párrafo al 555-2 Registro Único Tributario RUT, estableciendo que el formulario de 								
<p>declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde el contribuyente pueda registrar su género.</p> <p>El nuevo párrafo señala lo siguiente:</p> <p>"Parágrafo 5. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario. El formulario de declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde el contribuyente pueda registrar su género. Esta casilla tendrá la opción Hombre, Mujer u Otro. La Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales actualizará, de oficio, los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del género de las personas naturales, apoyándose para esta finalidad en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil."</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo 3° del proyecto de ley señala que, después de promulgada esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o quien haga su papel, deberá actualizar el formulario para la declaración de renta que se menciona en el artículo anterior antes de la fecha inmediatamente más cercana al período de declaración de impuestos para personas naturales establecido en el calendario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El artículo 4° del proyecto de ley trata sobre la vigencia <p>2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.</p> <p>La exposición de motivos del Proyecto de Ley, tal como fue presentada por el autor, consta de 2 partes, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> Inequidad de Género desde diferentes perspectivas económicas. Aspectos tributarios relacionados con la inequidad de género <p>A continuación, se resaltan los apartes más relevantes de la iniciativa para una ilustración íntegra del Honorable Congresista:</p>	<p>I. INTRODUCCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> Señala el autor de esta iniciativa, que busca propiciar que el género sea una categoría relevante en la información suministrada en las declaraciones de renta por parte de las personas naturales obligadas a presentarla. <p>Marco Jurídico</p> <p>De la exposición de motivos, se extrae lo siguiente: "Colombia ha participado de un número importante de eventos realizados por organismos multilaterales en los cuales ha ratificado su compromiso con la construcción de condiciones sociales que permitan alcanzar la igualdad de género. Dentro de estos espacios pueden señalarse la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en 1981, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), las cumbres de la ONU relacionadas con este aspecto y que se desarrollan desde 1975 y encuentros internacionales en los que fueron elaborados y socializados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016).</p> <p>De este modo, la recolección de información tributaria por género responde a los múltiples acuerdos y pactos que ha suscrito Colombia en procura de impactar positivamente la vida de las mujeres y eliminar las múltiples violencias que se ejercen en su contra.</p> <p>A continuación, se presenta un compendio normativo sobre equidad de género en Colombia:</p> <p>Tabla 1: Legislación relacionada con Políticas Públicas enfocadas en la equidad de género</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ley</th> <th>Título</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ley 51 de 1981</td> <td>Por medio del cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW)</td> </tr> <tr> <td>CONPES 2626</td> <td>Política integral para las mujeres colombianas</td> </tr> <tr> <td>Resolución 1531 de 1992</td> <td>Políticas de Salud para las mujeres, mujeres para lo salud</td> </tr> </tbody> </table>	Ley	Título	Ley 51 de 1981	Por medio del cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW)	CONPES 2626	Política integral para las mujeres colombianas	Resolución 1531 de 1992	Políticas de Salud para las mujeres, mujeres para lo salud
Ley	Título								
Ley 51 de 1981	Por medio del cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW)								
CONPES 2626	Política integral para las mujeres colombianas								
Resolución 1531 de 1992	Políticas de Salud para las mujeres, mujeres para lo salud								

Ley 82 de 1993	Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia
CONPES 2726	Política de Equidad y participación para la mujer (EPAM)
Ley 248 de 1995	Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994.
CONPES 2941	Avances y ajustes de la EPAM
Decreto 1262 de 1997	Convenio igualdad de remuneración masculina y femenina de la OIT
Ley 581 de 2000	Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 823 de 2003	Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
Ley 984 de 2005	Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).
CONPES Social	Metas y Estrategias para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio 2015.
Ley 1010 de 2006	Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.
Ley 1257 de 2008	Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
Ley 82 de 1993 modificada por la ley 1232 de 2008	Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones

Ley 1413 de 2010	Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales.
Ley 1429 de 2010	Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
Decreto 4463 de 2011	Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008
Ley 1496 de 2011	Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1930 de 2013	Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación
CONPES 161 de 2013	Equidad de género para las mujeres

Fuente: elaboración propia con base en Género y Políticas Públicas en Colombia (Mayorga, 2020). Exposición de motivos PL.

Inequidad de género

- Sobre este punto, señala el autor que este fenómeno ha estado presente a través de la historia de la humanidad y se encuentra inmersa en diferentes naciones, tanto así que hoy día existen países que se han trazado como objetivo eliminarla.
- Establece que, en Colombia para el año 2017 con ayuda de la ONU, se realizó un estudio dentro del contexto de la evaluación de los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM), la implementación de los objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y las dinámicas de Colombia con respecto al posconflicto, indicando que el estudio arrojó que las mujeres en Colombia tienen una mayor tendencia de permanecer en la pobreza (Presidencia de la República Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2011).

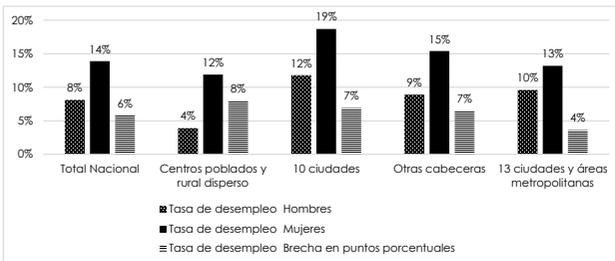
Campo laboral

Del texto propuesto, se extrae lo siguiente: "(...) según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, las mujeres representaban un 51,2% de la población. Sin embargo, al observar las estadísticas, a noviembre de 2019 la Tasa Global de

Participación masculina llegó a 75,9%, mientras que la femenina fue de 63,0% (Diagnóstico PDD 2020-2024 Bogotá).

- En la gráfica 1 se muestra la tasa de desempleo del trimestre móvil noviembre 2019 - enero 2020, estableciendo que en todos los casos las mujeres tienen la tasa de desempleo más alta respecto a los hombres.

Gráfica 1. Brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico. Trimestre móvil noviembre 2019 – enero 2020



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Trimestre móvil noviembre 2019 – enero 2020, Mercado Laboral según sexo. Exposición de motivos PL.

Señala el autor en el texto propuesto que la importancia de la casilla de género en el formulario de la declaración de renta obedece a la recolección de una información desagregada por género y realiza la siguiente pregunta:

¿Por qué la casilla de género en los formularios de declaración de renta?

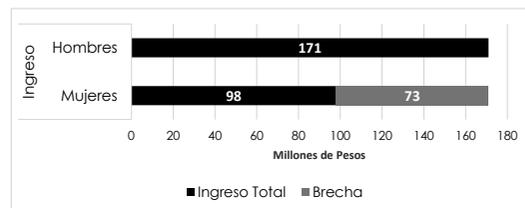
El texto del proyecto de ley, desarrolla la importancia de la casilla de género en el formulario de la declaración de renta, señalando que dicha inclusión permitirá la recolección de nueva información desagregada por género, con base en la declaración de renta.

Adicionalmente, resalta que la importancia de la recolección de estos datos es para el reconocimiento de las desigualdades entre mujeres y hombres, sirviendo no solo para el gobierno, sino para entidades internacionales y academia, entre otros.

Señala el autor que la inclusión de la casilla de género en el formulario de declaración de renta, ayudará al fortalecimiento del sistema tributario y la política fiscal, teniendo en cuenta que es uno de los mecanismos más eficaces con que cuentan los gobiernos para acabar con cualquier tipo de desigualdad social.

Establece el autor que para el año 2014, se registró la diferencia de ingreso más alta, para tal año, señala que las mujeres obtuvieron ingresos por 98 millones de pesos y que en los hombres este fue un promedio de 171 millones de pesos, lo que quiere decir, que las mujeres tuvieron un reporte de 58% de los ingresos reportados por los hombres, como lo muestran en la siguiente gráfica.

Tabla 4: Brecha del Ingreso anual según declaraciones de renta (2014) En millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la DIAN "Diferencias de género en la riqueza, ingresos y rentas de las personas naturales en Colombia". Exposición de motivos PL.

Señala el texto que, cuando se estudió el aspecto del nivel de renta líquida del período o utilidad fiscal, se observó que 49 pesos por cada 100 pesos de ingresos corresponden a las mujeres, mientras que los hombres fue de 38 pesos, estableciendo que estos últimos tuvieron más descuentos tributarios. (DIAN, 2016).

Concentración de la riqueza

Frente al particular, señala el autor que, de las declaraciones tributarias, se puede evidenciar la concentración de los ingresos y el cambio que se produce con la aplicación del impuesto de renta, como lo refiere en la siguiente gráfica:

Tabla 5: Concentración del patrimonio líquido. Personas naturales declarantes de renta. Millones de pesos - Año gravable 2014, Índice de Gini: 0,595

Decil	Rangos de patrimonio líquido		Miles de Personas		Patrimonio líquido promedio	
	Desde	Hasta	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1	-	25	63	89	8,6	8,4
2	25	62	64	88	43,7	43,8
3	62	100	65	87	80,8	80,7
4	100	135	69	82	118,6	117,9
5	135	157	74	77	152,6	152,4
6	157	216	75	77	192,0	192,1
7	216	280	75	77	245,7	245,8
8	280	387	73	78	327,8	328,4
9	387	629	70	81	485,3	487,3
10	629	***	64	88	1.364,8	1.545,5
Totales			691	822		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIAN (2016). Exposición de motivos PL.

Con respecto a la tabla 5, en palabras del autor se señala: “que las personas naturales con mayor riqueza reportada ante la DIAN se reúnen en el decil 10 de la

distribución del patrimonio líquido. En este decil, las declarantes mujeres representan un 42% del total de declarantes de renta y la media de su patrimonio es de \$1.365 millones. Esto equivalen al 88% de la riqueza promedio de los hombres en la misma agrupación”.

Propuesta del proyecto

Señala el autor que con esta iniciativa la forma de recolección de datos sirve para el manejo de los datos en la brecha de desigualdad de género y es una forma de aprovechar las herramientas tecnológicas de forma efectiva y a bajo costo.

Por consiguiente, plantea que al sumarle la casilla de género en la declaración de renta de las personas naturales indicando si quien la realiza es: (femenina, masculina u otro), sirve como base estadística en materia tributaria que permite disgregar el género de quienes declaran renta.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

3.1. Consideraciones de Carácter Legal y Constitucional.

El proyecto de Ley No. 256 de 2020 Cámara que se encuentra bajo análisis legislativo con la presente ponencia, tiene la particularidad de implementar una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales con el objetivo de mejorar los diagnósticos existentes relacionados con la desigualdad de género, estableciendo las siguientes variables: (Masculino, Femenino y Otro).

En primer lugar, es importante señalar que en la legislación tributaria colombiana se establece que es deber de todos contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con la capacidad económica de cada persona, haciendo que se distribuya de manera equitativa el reparto de las cargas tributarias.

Ahora bien, la declaración de renta es un documento por medio del cual se consignan los ingresos, los egresos y las inversiones realizadas sobre una vigencia fiscal, se realiza ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a través de un formulario; y esta información es utilizada por el Estado para mantener

el orden y el cálculo de los contribuyentes al momento del pago de los impuestos y obligaciones.

Conforme al objeto del proyecto de ley, esto es, la inclusión de una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales, estableciendo las siguientes variables: Masculino, Femenino y Otro, resulta pertinente traer a la colación la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales” y demás normas que la complementan, teniendo en cuenta que el artículo 2º de la mencionada ley, establece que el ámbito de aplicación se hará aplicable a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

Se tiene entonces que, al hablar de datos personales, se refiere a toda aquella información asociada a una persona y que permita su identificación, tales como el documento de identidad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, edad, trayectoria académica y laboral, de igual forma, existen otros datos más sensibles como las historias clínicas, características físicas, ideologías de género y políticas.

Asimismo, la mencionada ley estatutaria delimitó el concepto de **datos sensibles** como aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar

¹ **ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.
La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales.
El régimen de protección de datos personales que se establece en la presente ley no será de aplicación:
a) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico.
Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley;
b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;
c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;
d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales;
e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008;
f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 23 de 1993.
PARÁGRAFO. Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin refirir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.

su discriminación, tales como los que revelen el origen racial o étnico, orientación política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición, así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Con relación al tratamiento de datos sensibles, el artículo 6 de la Ley estatutaria establece como regla general la prohibición del tratamiento de datos sensibles, pero establece unas excepciones, dentro de las cuales, resulta relevante destacar la siguiente:

“ARTÍCULO 6o. TRATAMIENTO DE DATOS SENSIBLES. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:

(...) e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.” (Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, es claro que el objeto del presente proyecto de ley genera incompatibilidad con la regulación establecida con relación al tratamiento de datos sensibles, dentro de los cuales podemos clasificar la identidad de género, toda vez que, se trata de información que está relacionada directamente con la intimidad del titular, y aunque en el caso concreto dicho tratamiento tenga una finalidad estadística, la inclusión de una casilla en la declaración de renta con las siguientes variables: Masculino, Femenino y Otro, no se encuentra dentro de las excepciones consagradas por la Ley estatutaria para el tratamiento de datos sensibles ya que, tal como lo indica el artículo precitado, aun cuando el tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica, en todos los casos se debe garantizar que se adopten las medidas conducentes a la supresión de identidad de los titulares, lo cual es precisamente contrario a lo que pretende el proyecto de ley número 256 de 2020: que todos los contribuyentes señalen en su declaración de renta (documento público) cuál es su identidad de género.

Por otro lado, es pertinente atender a lo señalado por el Estatuto Tributario respecto a la reserva de la declaración, el cual dispone:

<p>“Art. 583. Reserva de la declaración.</p> <p><u>La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada: por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.</u></p> <p><i>En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva (...)</i>” (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Conforme a lo indicado en el artículo citado, resulta claro el carácter reservado que posee la información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuran en las declaraciones tributarias, estableciéndose de manera taxativa para qué puede ser utilizada dicha información por los funcionarios de la DIAN, la cual, para efectos de estadística, únicamente puede ser utilizada información impersonal, es decir, la que no permita una identificación de las personas a partir de su género u alguna otra categoría de identificación.</p> <p>Así las cosas, de acuerdo a lo expuesto existen consideraciones de tipo legal y constitucional que hacen inviable jurídicamente el proyecto de ley 256 de 2020.</p> <p>3.2. Consideraciones de inconveniencia.</p> <p>Las consideraciones de inconveniencia que sostenemos los abajo firmantes de esta ponencia, son lo suficientemente relevantes para proponer el archivo del Proyecto de Ley No. 256 de 2020 Cámara “Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género” y son las siguientes:</p> <p>3.2.1. Violación a la Protección de la Identidad de Género</p> <p>Frente a la identidad de género, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T- 099 de 2015, estableció lo siguiente:</p>	<p><i>“La identidad de género y la orientación sexual de las personas son conceptos que se transforman continuamente a partir de la experiencia individual y de la forma en que cada ciudadano se apropia de su sexualidad. Por lo tanto, estas definiciones no se pueden tomar como criterios excluyentes sino como ideas que interactúan constantemente y que son revaluadas a partir de la experiencia de cada persona frente a su sexualidad y su desarrollo identitario. La orientación sexual abarca los deseos, sentimientos, y atracciones sexuales y emocionales que puedan darse frente a personas del mismo género, de diferente género o de diferentes géneros. La Identidad de Género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida)”.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La Corte ha hecho avances dirigidos a desarrollar un enfoque diferencial frente al alcance de los derechos fundamentales a la dignidad, autonomía, libre desarrollo de la personalidad e igualdad. El Tribunal ha pasado de tener una visión restringida e indivisible de la identidad de género y la orientación sexual como conceptos objetivos asociados a la naturaleza física de las personas, a verlos como dos categorías constitucionales separadas que deben ser protegidas. Esta perspectiva es asegurada por las garantías de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad en temas como la protección contra la discriminación, la identidad civil, el acceso a los servicios de salud necesarios para el tránsito de género y la exigibilidad de la libreta militar para contratar con el Estado”.</i></p> <p>Así las cosas, se desprende que con lo que se pretende en el presente proyecto de ley, se estaría vulnerando tajantemente la protección a la identidad de género, adicionalmente, cabe recalcar que en materia de impuestos en Colombia, no existe un beneficio de género tributario, y esto lo único que propendería, es generar una carga a la entidad encargada de administrar las finanzas, es decir, se le impondría</p>
<p>la obligación de llevar y mantener la estadística de quienes tienen más bienes, bien sea hombre o mujeres.</p> <p>La Corte Constitucional, en diferentes decisiones ha establecido la inviolabilidad del derecho a la intimidad en sus diferentes modalidades. Al respecto, cabe resaltar la sentencia SU-089 de 1995, por medio del cual la Corte expuso que entre los distintos aspectos que comprende el derecho a la intimidad se encuentran “los asuntos circunscritos a las relaciones familiares de la persona, sus costumbres y prácticas sexuales, su salud, su domicilio, sus comunicaciones personales, los espacios limitados y legales para la utilización de datos a nivel informático, las creencias religiosas, los secretos profesionales y en general todo “comportamiento del sujeto que no es conocido por los extraños y que de ser conocido originaría críticas o desmejoraría la apreciación que éstos tienen de aquel.</p> <p>También, la Corte en múltiples pronunciamientos, ha establecido que es un deber de toda autoridad pública y privada respetar la intimidad personal, y en la sentencia C-282 de 1997 señaló que: “el derecho a la intimidad de toda persona y de toda familia, protegido por la Constitución, que las autoridades deben respetar y hacer respetar según el precepto mencionado, comprende el ámbito reservado e inalienable al que aquéllas se acogen, con total independencia de la propiedad o administración del inmueble que las cobija, o del tiempo durante el cual permanezcan dentro de él, por lo cual no es menos susceptible de amparo constitucional la casa tomada en arriendo, la habitación de un inquilinato o el cuarto de un hotel, que la casa cuyo derecho de dominio puede demostrar quien la habita, o en la cual ha vivido por muchos años”.</p> <p>Por último, ha señalado la Corte Constitucional mediante sentencia T-143 de 2018 que el derecho a tener una identidad de género se ha conceptualizado como “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de técnicas médicas, quirúrgicas o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”, con base en las definiciones adoptadas por Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e incluso los principios de Yogyakarta.</p>	<p>3.2.2. Inconveniencia por Falta de Normatividad de Género</p> <p>Frente a este tema, cabe resaltar que hoy día Colombia no cuenta con una normatividad clara sobre la identidad de género, de manera que, ha sido la Corte Constitucional la encargada de ir desarrollando los diferentes conceptos en cuanto a este tema, tan es así, que mediante la sentencia T 099 de 2015, instó al Congreso de la República a promulgar una ley de identidad de género donde se proteja los derechos fundamentales de hombres y mujeres que se crean de una sexualidad diferente a la de sus condiciones sexuales naturales.</p> <p>Así entonces, es claro que no se puede entrar a reglamentar algo sobre lo cual no existe una claridad y constitucionalmente no habría forma de generar la imposición al contribuyente de señalar cuál es su identidad de género, cuando este aún no tiene definida su identidad personal, es más, de esto nacen otros cuestionamientos. En primer lugar, no se puede llevar un verdadero control estadístico, teniendo en cuenta que quien realiza la declaración de renta es el contribuyente y este puede señalar la opción de manera subjetiva la condición que le parezca; segundo, en una vigencia puede declararse con un género diferente a la vigencia anterior y tercero, para la base de datos con la que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional- DIAN, es irrelevante la información relacionada con el género para llevar el control del Registro Único Tributario, porque esta se lleva con el número de identidad de la persona natural o NIT para la persona jurídica.</p> <p>3.2.3. Inconveniencia por Complejidad Tributaria</p> <p>En materia tributaria, el legislador cuenta con una amplia libertad para establecer categorías, calidades, condiciones y regulaciones, estableciendo que las mismas no sean discriminatorias ni afecten el goce y pleno ejercicio de un derecho fundamental: el principio de igualdad y razonabilidad.</p> <p>Del artículo 363 de la Constitución Política, se desprende que el sistema tributario se fundamenta esencialmente en tres principios: i) la equidad, hace mención a la forma de contribución que realizan las personas de acuerdo a su capacidad de pago, ii) la eficiencia, tiene relación entre el costo del recaudo del impuesto con el recaudo efectuado, es decir, que no sea mayor el costo que se debe incurrir para la</p>

obtención del mismo y iii) progresividad, tiene inferencia en la distribución de la capacidad contributiva de las personas.

Así las cosas, podemos afirmar que hoy día el sistema tributario colombiano es complejo, no solo por la forma cómo se encuentran estructurados los impuestos en cuanto a las tarifas, gravámenes, exenciones, descuentos y tratamientos diferenciales, sino también en el formalismo impositivo para cumplir con los requerimientos. Estas y otras causas, hacen difícil la tarea de entender de manera adecuada los principios antes planteados, los cuales usualmente son distorsionados; y, como consecuencia, tenemos que, a mayor complejidad del sistema, será más alto el costo y dispendioso el control del cumplimiento de las obligaciones.

La presente iniciativa propone que en el formulario de declaración de renta de personas naturales se deba contar con una casilla donde el contribuyente pueda diferenciar y registrar su género entre "Hombre, Mujer U otro", pero es importante considerar que, solamente en lo que a identidad de género se refiere, en la actualidad se pueden encontrar más de 10 categorías diferentes. Como ejemplo de lo anterior, tenemos que otras características por las cuales también se podrían diferenciar, catalogar o clasificar las declaraciones de renta podrían ser:

- Origen étnico.
- Raza.
- Tipo de discapacidad.
- Condición social o económica.
- Condición de salud.
- Embarazo.
- Religión.
- Opinión.
- Preferencias sexuales.
- Estado civil.
- Entre otras.

Todo lo anterior, agregaría mayor complejidad al sistema tributario colombiano, el cual ya de por sí, según el Índice de Complejidad Tributaria, es el segundo más complejo, únicamente antecedido por el de Brasil:



Fuente: <https://www.lazcompliance.org/>. El índice de complejidad incluye dos componentes que tienen el mismo peso: La complejidad del Código Tributario (regulación) y del marco tributario (procesos y características tributarias).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

Conforme a lo expuesto, los firmantes consideramos que tanto esta propuesta de diferenciación de género, como las que podrían abrirse paso con la presente iniciativa, son inconvenientes.

4. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES

4.1. Concepto de la DIAN

Mediante oficio No. 100-202208-539 de fecha 03 de septiembre de 2020, la Directora de Gestión Jurídica de la DIAN remite concepto sobre el proyecto de ley "Por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de la mujer desde el ámbito tributario", respecto al cual se indica lo siguiente:

Señala el concepto que, el régimen tributario colombiano contempla como sujetos pasivos de los tributos a los "contribuyentes", de los cuales no se distinguen de sexo, raza o edad (artículo 2 del Estatuto Tributario).

Adicionalmente, señala que en la normatividad tributaria se clasifican los contribuyentes en dos únicos conceptos: personas naturales (que incluye las sucesiones ilíquidas y los bienes destinados a fines especiales en virtud de donaciones o asignaciones modales) y personas jurídicas (que incorpora a las

sociedades y sus asimiladas, así como a las demás entidades contribuyentes y no contribuyentes).

Se tiene que el Registro Único Tributario se constituye en el único mecanismo para identificar, ubicar y clasificar las personas que tengan la calidad de contribuyentes y que deban cumplir cualquier tipo de obligación tributaria que sea administrado por la DIAN, por tal motivo, establece que el proyecto de ley en relación no guarda ninguna relación con los impuestos administrados y con la finalidad de la entidad que es la administración de los impuestos, señalando que esta competencia del manejo de la información estadística es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE.

Adicionalmente, el ente administrador de impuestos, señaló lo siguiente:

2.5. "Por otra parte los requisitos fundamentales que deben contener las declaraciones del impuesto sobre la renta, es la información que permita la correcta identificación del contribuyente tal como lo establece el artículo 596 del Estatuto Tributario y en concordancia con esta disposición, el artículo 555-1 *Ibidem* señala que para efectos tributarios el único documento de identificación válido es el Número de Identificación tributaria -NIT que expide esta entidad una vez los contribuyentes se inscriben en el Registro Único tributario -RUT.

2.6. **Ahora bien, si se permitiera que los datos de género se hicieran en el registro único tributario -RUT, sería divulgar información sensible que cuenta hoy en día con la protección de ley de datos personales y debe ser manejada con la total reserva".** (Negrita fuera del texto original)

Por consiguiente, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, emite concepto negativo a la propuesta del proyecto de ley.

4.2. Concepto Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer

La Consejería para la Equidad de la Mujer recomienda que, dentro del proyecto de ley, se tenga en cuenta las siguientes variables:

- **Género:** El género se refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada en una época determinada

considera apropiados para hombres y mujeres "Masculino" y "Femenino" son categorías de género.

- **Sexo:** El sexo se refiere al conjunto de características biológicas que permiten distinguir si una persona es mujer, hombre y/o intersexual.
- **Identidad de Género:** La identidad de género se refiere a la experiencia de género innato, profundamente interno e individual de una persona, que puede o no corresponder con la fisiología de la persona o su sexo al nacer.

Adicionalmente, la Consejería señala:

"Es por eso que, desde una perspectiva técnica, la Consejería considera que el establecimiento de éstas casillas en la declaración de renta de personal natural, puede permitir apoyar los procesos recolección de datos con enfoque de género, fortaleciendo la documentación, sistematización, análisis y generación de información sobre la situación de las mujeres y la equidad de género en Colombia (apoyando las funciones establecidas al Observatorio en marco de la Ley 1009 de 2006).

En la actualidad, el Observatorio Colombiano de Mujeres (<http://www.observatoriomujeres.gov.co>), es una plataforma dinámica que permite sistematizar, analizar y difundir información estratégica concerniente a la situación de las mujeres que habitan en Colombia en lo relacionado con la caracterización sociodemográfica, la situación económica, las condiciones de participación en política, indicadores sobre violencias, salud y derechos sexuales y reproductivos.

Por último, nos permitimos informar que esta solicitud fue trasladada a la DIAN mediante OFI20-00188373, para que en marco de sus competencias evalúen la pertinencia de inclusión de dichas variables en el formato de declaración".

5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

a. Conforme a las consideraciones de carácter legal y constitucional, se plantea que el proyecto de ley No. 256 de 2020, busca establecer que se añada una casilla correspondiente al género bajo las variables: hombre, mujer u otro, pero cabe señalar que en la legislación tributaria colombiana la condición sexual no

genera beneficio tributario alguno y en materia de contribuyentes estos son definidos en dos grandes categorías: Personas naturales y jurídicas.

b. Conforme a las consideraciones de conveniencia descritas anteriormente, se concluye que resulta imperioso no continuar con el debate de este proyecto de ley, porque no existe normatividad clara sobre la política de género y así lo estableció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-099 de 2015, y, por otro lado, se presenta una clara vulneración de la protección de la identidad de género, ya que esta es personalísima.

Adicionalmente, no se observa que la inclusión de la casilla planteada pueda servir como fuente estadística para cerrar la brecha social-económica, al contrario, se generan inquietudes tales como si debería existir la imposición de que en cada vigencia la persona que realice la declaración deba marcar la casilla que marcó la vigencia anterior; segundo, la imposición es inocua porque quien realiza la labor es el contribuyente y tercero, para efectos de las funciones que cumple la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, únicamente se ejerce control mediante el número de identidad y/o NIT.

c. Los ponentes consideramos que la diferenciación de género propuesta en la iniciativa es incompleta, toda vez que, existen otras características por las cuales se podrían diferenciar, catalogar o clasificar las declaraciones de renta a futuro, por lo que avalar el presente proyecto de ley, crearía un mal precedente al respecto. Estas clasificaciones podrían ser entre otras:

- Origen étnico.
- Raza.
- Tipo de discapacidad.
- Condición social o económica.
- Condición de salud.
- Embarazo.
- Religión.
- Opinión.
- Preferencias sexuales.
- Estado civil.
- Entre otras.

d. Conforme al Concepto Institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se considera que sus comentarios van en la misma dirección de las consideraciones legales, constitucionales y de inconveniencia antes reseñadas.

6. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley número 256 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género".

Cordialmente,



ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA
PONENTE



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
PONENTE

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2020. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del **Proyecto de Ley 256 de 2020 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN HERRAMIENTAS TRIBUTARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INEQUIDAD DE GÉNERO"**, presentado por la Honorable Representante a la Cámara: **ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Comisión Tercera Constitucional Permanente

CONTENIDO

Gaceta número 1265 - Lunes, 9 de noviembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 035 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 217 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 256 de 2020, por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de mujer desde el ámbito tributario	13
Informe de ponencia Negativa para primer debate Proyecto de ley número 256 de 2020 Cámara, por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género.....	16