



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 192

Bogotá, D. C., viernes, 26 de marzo de 2021

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 539 DE 2021 CÁMARA

*por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas.*

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_ DE 2021  
"Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas"

\*\*\*  
El Congreso de Colombia

DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** El presente acto legislativo tiene por objeto establecer una máxima remuneración mensual para los congresistas como medida de equidad.

**Artículo 2º.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Constitución Política:

**Parágrafo.** La remuneración mensual total de los congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad, la ley podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total.

La remuneración mensual de los congresistas no será entendida como criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno Nacional en un término inferior a seis meses tras la entrada en vigencia del presente acto legislativo, deberá tomar las medidas necesarias para que el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes al que se refiere el párrafo del presente artículo, en ningún caso afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

**Artículo 3º.** Modifíquese el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

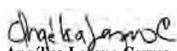
"e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;"

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente.

**Artículo 5º.** Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De las Honorables Congresistas,

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde

  
José Daniel López  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical



Jorge Eliacer Guevara  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



Mauricio Toro  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



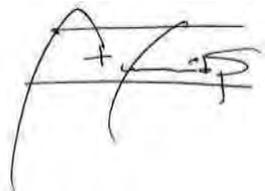
Guillermo García Realpe  
Senador de la República  
Partido Liberal



Iván Marulanda Gómez  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



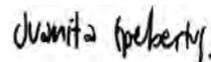
Andrés García Zuccardi  
Senador de la República  
Partido de la U



Antonio Sanguino Páez  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



Temístocles Ortega  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical



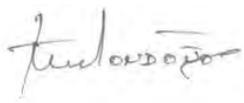
Juanita Goebertus  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



César Augusto Ortíz Zorro  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



León Fredy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Jorge Londoño Ulloa</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Jose Luis Correa López</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Maritza Martínez Aristizábal</b> Senadora de la República Partido Social de Unidad Nacional</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Harry González</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO __ DE 2021</b> <b>“Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”</b></p> <p><b>1. Objetivo y resumen del Proyecto.</b></p> <p>El objetivo del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la asignación salarial de los congresistas colombianos y (ii) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope</p> <p>En primer lugar <u>fixar un monto máximo que reduzca la asignación actual de los congresistas (de 40 a 25 SMLMV) es pertinente teniendo en cuenta que:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el Índice de Gini<sup>1</sup> más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.</li> <li>(ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un congresista en 2019 (\$32.741.755) equivale a 39,5 SMLMV de ese año (\$828.116).</li> </ul> <p>Disminuir la asignación salarial de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubica la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.</p> <p><b>2. Antecedentes.</b></p> <p><b>2.1. La Consulta Popular Anticorrupción.</b></p> <p>El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:</p> <p><i>PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO</i></p> <p><i>¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual</i></p> <p><small><sup>1</sup> Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.</small></p>
<p><i>de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?</i></p> <p><b>PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO</b></p> <p><i>¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?</i></p> <p><b>PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS</b></p> <p><i>¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?</i></p> <p><b>PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA</b></p> <p><i>¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?</i></p> <p><b>PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN</b></p> <p><i>¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?</i></p> <p><b>PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO</b></p> <p><i>¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?</i></p> <p><b>PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS</b></p>	<p><i>¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?</i></p> <p>A través de la Resolución No. 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor.</p> <p>Mediante Resolución No. 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.</p> <p>En consecuencia, comunicó dicha de Resolución al Senado de la República.</p> <p>El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.</p> <p>El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018.</p> <p>Durante las votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 1 tuvo una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99,16% fueron por el SÍ y un 0,83% por el NO. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.</p> <p><b>2.2. Bloqueo institucional para discutir la propuesta por medio de los mecanismos legislativos ordinarios.</b></p> <p>La iniciativa de establecer un tope de 25 SMLMV a la remuneración mensual de los congresistas y de los altos funcionarios del Estado, y consecuentemente, disminuir la devengada actualmente, ha sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes.</p> <p>El 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la ley 5 de 1992.</p>

A su vez el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5 de 1992.

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de auto regulación de salarios del Congreso en el Proyecto de Acto legislativo 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los congresistas y una regla para su actualización anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, la Comisión Primera de Senado postergó este proyecto en el orden del día lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.

El fallido proceso legislativo descrito da cuenta de un evidente y reiterado bloqueo por parte del Congreso de la República, el cual se ha negado de manera sistemática a discutir de fondo la autorregulación en la asignación salarial de sus integrantes y su fórmula de actualización. Las estrategias implementadas por esta corporación incluyen la presentación de conflictos de interés abiertamente improcedentes, el ausentismo, la dilación del punto en el orden del día, la acumulación improcedente con otros proyectos y la negación a dar apertura de la discusión. Esta situación hace necesario que la regulación de los salarios de los congresistas se realice por medio de un mecanismo como la consulta popular de origen ciudadano, cuya decisión obligaría al Congreso a la adopción de un tope salarial para sus integrantes.

**3. Motivos que sustentan la propuesta.**

El objetivo de esta pregunta es que la ciudadanía apruebe que se establezca un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la remuneración salarial de los congresistas colombianos y altos funcionarios del Estado lo cual es pertinente teniendo en cuenta que:

- (i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el índice de Gini más alto, sólo superado por algunos países de África y por Honduras. (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo. (iii) Disminuir la remuneración mensual de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubicaría la asignación salarial de los Congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

**3.1. Comparación internacional del salario de los congresistas.**

Una comparación con los demás países de América permite evidenciar la desproporcionalidad del salario de los Congresistas colombianos. En Estados Unidos, el salario de un senador es de US\$ 87 por hora (U.S. Senate, 2015) mientras que el salario mínimo federal es de US\$ 7,25 dólares por hora (y de hecho es mayor a ese monto en casi todos los Estados). Esto indica que un senador en Estados Unidos gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 40 veces.

Si la comparación se realiza en términos del PIB per cápita, el salario de un senador estadounidense equivale a 3,1 veces el PIB per cápita de su país, mientras que el salario de un congresista colombiano equivale a más de 11 veces el PIB per cápita colombiano (Banco Mundial, 2014).

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 2). Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 39,7 salarios mínimos de 2018, mientras que el promedio de la región es de 25,4. En esta desproporción Colombia es superada solamente México.

**Cuadro 1<sup>2</sup>. Comparación regional de salario de los Congresistas**

País (año)	Salario mínimo (Miles de pesos colombianos)	Asignación mensual (Miles de pesos colombianos)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país / Salario Mínimo del país)
México	121	86	25.36	71.3

<sup>2</sup> Basado en "Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región". El Colombiano, 2016. "¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?". El Tiempo, 2016. Cálculos propios

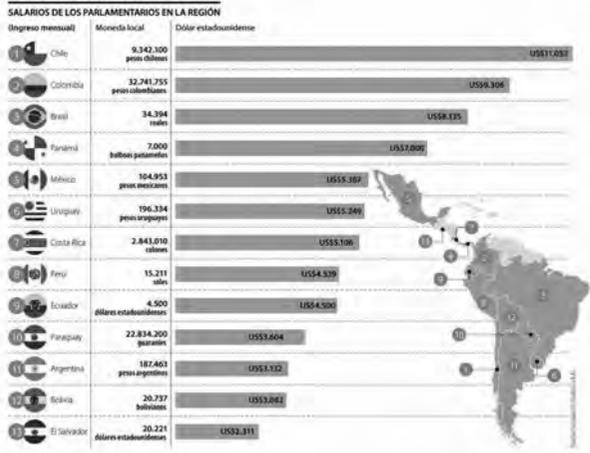
(2018)		2	6.6	
		2	57	
Colombia (2018)	265	10	31.24	39.7
	5	.	9.2	
		5	80	
		2		
		6		
Brasil (2018)	325	10	31.73	32.5
	2	.	1.4	
	5	.	27	
	5	.		
	7	.		
Chile (2018)	45684	14	42.90	32
	5	.	7.3	
	6	.	68	
		5		
		8		
		4		
Perú (2018)	250	47	13.93	18.9
		.	3.7	
		3	14	
		6		
Paraguay (2018)	371	564	16.61	15.2
		.	3.9	
		4	50	
		7		
Uruguay (2018)	431	705	20.75	16.4
		.	6.4	
		0	10	
		5		
		5		
Ecuador (2018)	391	458	13.26	11.5
		.	2.9	
		5	20	
		0		
		8		
Bolivia (2018)	300	260	7.649	8.7
		.	42	
		0	0	
		0		
Argentina	544	41	12.15	7.6
		.		
		1		

(2018)		3	9.6	
		3	37	
Venezuela (2018)	65	60	11.03	0.9
		.	28	
<b>Promedio</b>	<b>319</b>	<b>663</b>	<b>19.52</b>	<b>25.4</b>
		.	<b>3.6</b>	
		<b>3</b>	<b>76</b>	
		<b>6</b>		
<b>Promedio sin Venezuela</b>	<b>345</b>	<b>729</b>	<b>21.46</b>	<b>23.2</b>
		.	<b>5.4</b>	
		<b>7</b>	<b>52</b>	
		<b>2</b>		
		<b>9</b>		
		<b>6</b>		

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, la propuesta de límite salarial del presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiantes, la asignación final promedio de los congresistas en 2018 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$21.465.452.

La situación para el año 2019 no varió mucho. Colombia continuó ocupando el segundo lugar con los salarios más altos para los congresistas en la región. La siguiente tabla<sup>3</sup> revela esta situación:

<sup>3</sup> La República (2019) Este es el ranking de los sueldos de los congresistas en América Latina, Colombia es segunda. Disponible en la web: <https://www.larepublica.co/globeconomia/ranking-de-los-sueldos-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-castila-2940507>



No obstante, en Chile, tras una oleada extensa de protestas y manifestaciones ciudadanas que exigían la reducción de los salarios de los parlamentarios con fines de equidad, lograron que hubiera una reducción hasta del 50%. Así las cosas, la siguiente tabla revela esta nueva situación.

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2020 equivale a \$21.945.050. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$30 millones mensuales.

**3.2. Desigualdad en la tasa de aumento salarial.**

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la asignación salarial de todos servidores públicos, incluyendo a los congresistas. Sin embargo, el artículo 187 de la Constitución Política acoge una fórmula de crecimiento basada en el aumento promedio de los servidores públicos de la administración central, sin considerar que los congresistas reciben una de las asignaciones más altas en el Estado y en el país y sin establecer ningún techo a ese incremento. Es decir, aunque los congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

Esto se ve agravado debido a que el aumento en la remuneración de los servidores públicos de la administración central ha sido reiteradamente superior al aumento en el salario mínimo. Lo anterior, sumado a la diferencia salarial entre congresistas y el promedio de los trabajadores, hace que el aumento percibido por los congresistas sea significativamente más alto, en términos porcentuales y absolutos, que el aumento de los salarios de la mayoría de los trabajadores colombianos.

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación<sup>4</sup>.

Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la ley 4 de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó en un 275%, un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2018, el salario de los miembros del congreso se ha incrementado en un 3.634,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.175,9%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

Actualmente, mientras un congresista en 2018 recibe un salario de \$31.331.821 millones y su salario aumentó en más de un millón y medio de pesos (exactamente \$1.517.546) con respecto al 2017 (que fue de \$29.814.275) un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$781.742 y su incremento anual fue de apenas \$44.025. Esto implica que tan solo el incremento de \$1.517.546 del salario de un congresista equivale al doble de la totalidad del salario mínimo en 2018.

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 34 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

En el mismo sentido, en el concepto emitido por la Contraloría General de la República para el proyecto de acto legislativo radicado por Senadores del Centro Democrático que proponía la congelación del incremento del salario de los congresistas por 4 años, afirma lo siguiente: “Se reconoce el esfuerzo del Legislativo Nacional por atenuar la desproporción existente entre los incrementos salariales del común de los servidores públicos de la administración central y los incrementos a la remuneración de los congresistas. Sin embargo, cumplido el plazo previsto en el Proyecto de Acto Legislativo de congelamiento de las asignaciones Congresionales y sin otro desarrollo legislativo complementario, con el correr del tiempo se volvería a manifestar dicha desproporción” (subrayado propio).

Al respecto, el mencionado concepto de la CGR propone una metodología de tasa de crecimiento para la asignación salarial de los congresistas “cuyo nivel mínimo sea la tasa de inflación

<sup>4</sup> “Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial El Tiempo. 2009.

observada en el periodo inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el periodo inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos.”<sup>5</sup>

**4. Repercusiones presupuestarias.**

Fijar el límite de 25 SMLMV propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en el monto salarial de los congresistas, y a la reducción de las demás asignaciones salariales de otros servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Por otra parte, según el régimen establecido por la ley 4 de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por lo tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920<sup>6</sup> funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el estado un ahorro de \$10'692.714 en el salario mensual de cada congresista, según datos de 2016. Este valor multiplicado por 268 congresistas equivale a un ahorro de \$2.865'647.352 mensuales, es decir casi tres mil millones de pesos mensuales. Incluyendo dos primas al año equivalentes a 1,5 salarios, este ahorro equivale a \$38.686'239.252 anuales (equivalentes al 7,7% del presupuesto anual del Congreso en 2016), lo que representa aproximadamente \$154.745 millones de pesos en un período de 4 años, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

Cuadro 2<sup>7</sup>. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto (Cifras en pesos)

	Actual (2016)	Con Proyecto	Ahorro de recursos públicos
<b>Asignación Mensual</b>			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714

<sup>5</sup> Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un periodo a otro.  
<sup>6</sup> “Entre magistrados de las altas cortes, magistrados auxiliares, magistrados de tribunal y magistrados auxiliares, así como el del procurador, viceprocurador, procuradores delegados, fiscal general, fiscales delegados, contralora, vicecontralora.” semana. El cheque que esperan los congresistas. Septiembre 2009.  
<sup>7</sup> Fuente: Elaboración propia con base a información suministrada por la Contraloría General de la República. (2016).

Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (166 representantes)	4.6 36 22 4.6 24	2.86 1.23 4.10 0	1.7 74 990 .52 4
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.8 48 76 4.5 28	1.75 8.10 7.70 0	1.0 90 656 .82 8
Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.4 84 98 9.1 52	4.61 9.34 1.80 0	2.8 65 647 -.35 2
<b>Primas anuales</b>			
1,5 asignaciones mensuales al año por congresista	41. 89 3.5 96	25.8 54.5 25	16. 039 .07 1
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.9 54. 33 6.9 36	4.29 1.85 1.15 0	2.6 62. 485 .78 6
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.2 73. 14 6.7 92	2.63 7.16 1.55 0	1.6 35. 985 .24 2
Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas)	11. 22 7.4 83. 72 8	6.92 9.01 2.70 0	4.2 98. 471 .02 8
<b>Gasto anual (12 asignaciones + primas)</b>			
Gasto anual por remuneración a un congresista	37 7.0 42. 36 4	232. 690. 725	144 .35 1.6 39
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62. 58 9.0	38.6 26.6	23. 962 .37

	32.424	60.350	2.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de congresistas	101.047.353.52	62.361.114.300	38.686.239.252
<b>Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)</b>			
Gasto cuatrienio por remuneración a un congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2016 (a falta de información actualizada) y porque se hace sin tener en cuenta la disminución proporcional que la reducción de la asignación salarial de los congresistas generaría en las demás asignaciones salariales altas de los servidores públicos del país (únicamente los vinculados a partir de la promulgación de la ley), y en este sentido, el ahorro percibido en realidad sería mayor.

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. Maria Claudia Rojas Lasso, explicó lo siguiente:

*“En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”<sup>8</sup>, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”<sup>9</sup>. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración”<sup>10</sup>, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”<sup>11</sup>. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”<sup>12</sup> Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (...) Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”<sup>13</sup>*

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)<sup>14</sup> estableció el concepto de interés

<sup>8</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno

<sup>9</sup> Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

<sup>10</sup> Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

<sup>11</sup> Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

<sup>12</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

<sup>13</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

<sup>14</sup> Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 201 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahíta Montoya Bogotá D.C., veintinueve de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: «V. Consideraciones de la Sala.

Al respecto en otro concepto solicitado a la Contraloría General de la República sobre el particular, se resalta el impacto positivo que el actual Proyecto de Acto Legislativo tendría sobre el ahorro de las finanzas públicas; allí se señala que el valor del ahorro total anual “representaría un 2,3% adicional al recorte propuesto por \$6 billones para el 2016 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

El ahorro generado por la reducción en la asignación salarial de aquellos servidores públicos que ostentan los salarios más altos le caería muy bien al país, teniendo en cuenta que el contexto económico internacional (de bajos precios del petróleo y devaluación del peso) ha generado reducción de los ingresos públicos.

**5. Idoneidad del límite propuesto para la asignación salarial con respecto al Acto Legislativo 01 del 2005.**

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, (aproximadamente \$19.543.550, según el SMLMV de 2018) en concordancia con la constitución nacional, la economía nacional y parámetros regionales en América Latina para esta asignación.

Este límite, como ya se mencionó, permite disminuir la brecha de ingreso entre los congresistas y ciudadanos y es consistente con el promedio de dicha asignación en la región de América Latina.

Adicionalmente, este límite va en concordancia con el régimen pensional. El Acto Legislativo 01 del 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario público, pensiones superiores a veinticinco (25) SMLMV. Esto justificado en argumentos de sostenibilidad, equidad y eficiencia, principios que fueron acogidos por la jurisprudencia constitucional para resaltar la importancia de una política salarial equitativa y sostenible.

En concordancia con lo anterior, el presente proyecto acoge la medida propuesta por el Acto Legislativo 01 del 2005, así como su filosofía y propone un límite que es consistente con dicho Acto. De esta manera, un funcionario que se pensiona bajo el tope de asignación propuesto en el presente proyecto, recibiría menos del tope máximo pensional contemplado en artículo 48 constitucional.

**6. No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de acto legislativo.**

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redunde en beneficio alguno de los congresistas.

La ley 5 de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común. Con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: “todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas” (subrayado añadido por las autoras).

como: “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”. Con esto se marca un claro el precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que “no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso”.

Estos elementos jurisprudenciales fueron recogidos en la ley 2003 de 2019, norma que establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: c) cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

La norma señalada es diáfana para concluir que, independientemente de la posición que el congresista de la república tome en torno a este proyecto, no se genera un beneficio particular, directo y actual, pues ante una votación favorable, se disminuye un beneficio a su favor, como es el de mantener una cuantiosa suma de dinero por concepto de remuneración mensual. Pero si su voto es negativo, se mantendría la normativa vigente, sin que eso genere un conflicto de interés como dispone la norma antedicha.

**7. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo.**

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

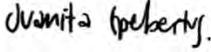
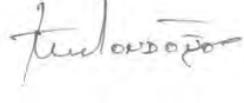
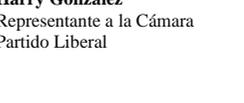
Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De las Honorables Congresistas,

  
**Angélica Lozano Correa**  
 Senadora de la República

  
**José Daniel López**  
 Representante a la Cámara

<p>Partido Alianza Verde</p>  <p><b>Jorge Eliecer Guevara</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>Guillermo García Realpe</b> Senador de la República Partido Liberal</p>  <p><b>Andrés García Zuccardi</b> Senador de la República Partido de la U</p>  <p><b>Temistocles Ortega</b> Senador de la República Partido Cambio Radical</p>  <p><b>César Augusto Ortiz Zorro</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	<p>Partido Cambio Radical</p>  <p><b>Mauricio Toro</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p><b>Iván Marulanda Gómez</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>Antonio Sanguino Páez</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>Juanita Goebertus</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p><b>León Fredy Muñoz Lopera</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>Jorge Londoño Ulloa</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>Maritza Martínez Aristizábal</b> Senadora de la República Partido Social de Unidad Nacional</p>  <p><b>Jose Luis Correa López</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>  <p><b>Harry González</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>
---	--	---

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 540 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se dictan normas para la conservación de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021</b></p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se dictan normas para la conservación de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">***</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Garantizar la protección de los humedales de importancia internacional y/o los designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados, a través de la prohibición de las actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, la urbanización de humedales, construcción de refinerías de hidrocarburos, la construcción de obras de infraestructura logística y portuaria, en los casos que implique el relleno de humedales y la pérdida de conectividad hídrica así como las actividades agropecuarias de alto impacto.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, crearán los lineamientos y directrices en un término de diez (10) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las cuales definirán las actividades agropecuarias de alto impacto en humedales que estarán prohibidas. La construcción de estos lineamientos técnicos deberá garantizar mecanismos de participación ciudadana.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará los lineamientos y directrices en un término de diez (10) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que definirán las actividades prohibidas en materia de construcción de obras de infraestructura logística y portuaria, en los casos que implique el relleno de humedales y la pérdida de conectividad hídrica en los humedales de importancia internacional y/o los designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados.</p> <p><b>Parágrafo 3:</b> Los lineamientos planteados en los parágrafos 1 y 2, en ninguna instancia podrán oponerse a la Convención Ramsar, omitir estándares técnicos o de participación ciudadana de la comunidad que habite en la zona de influencia y que pueda resultar afectada por las decisiones que se tomen en el marco de los lineamientos técnicos contenidos en el presente artículo; además, estos no podrán contrariar los estándares internacionales en materia de protección ambiental ni ser regresivos.</p>	<p><b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley aplicará a los Humedales de importancia internacional o designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados.</p> <p><b>Artículo 3°. Prohibición de actividades extractivas a gran escala y actividades agropecuarias de alto impacto.</b> En los sitios designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar no se pueden adelantar las actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, de construcción de refinerías de hidrocarburos y de actividades agropecuarias de alto impacto.</p> <p><b>Artículo 4°. Zonificación.</b> Las autoridades ambientales regionales deberán establecer a través de un plan de manejo ambiental, la zonificación o el establecimiento de los usos del suelo permitidos al interior de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados.</p> <p>La zonificación deberá buscar la configuración de actividades que aseguren la conservación, preservación y recuperación de su biodiversidad, los servicios ecosistémicos que suministran y las acciones de mitigación de impulsores de transformación y contaminantes que atenten contra su funcionamiento. Las autoridades competentes tendrán en cuenta la experticia de la Convención de Ramsar en el manejo de humedales. Asimismo, la zonificación deberá incluir la fuente abastecedora de los humedales y hacer la debida articulación con el o los POMCA de los cuales depende el humedal para su funcionamiento.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> En los Humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados, no se podrán incrementar las áreas que actualmente están destinadas a actividades agropecuarias, así como infraestructuras urbanas, logísticas o portuarias.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> En el caso de los terrenos sujetos a registro que se encuentren dentro de la zonificación contenida en el presente artículo, se comunicará a la autoridad competente para que lleven el registro con los datos necesarios para la inscripción.</p> <p><b>Artículo 5°. Régimen de transición.</b> Las actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, de construcción de refinerías, puertos, zonas de logística, asentamientos urbanos y de actividades agropecuarias de alto impacto existentes al interior de los humedales de importancia internacional o designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar, que hayan sido debidamente declarados o que hubiesen consolidado su situación jurídica antes del 9 de febrero de 2010 para minería y el 16 de junio de 2011 para hidrocarburos, podrán continuar sin derecho a prórroga, sin perjuicio de las acciones que, en virtud de la legislación ambiental, pueden adoptar las autoridades competentes para proteger los ecosistemas en mención.</p>
--	--

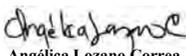
Las autoridades ambientales deberán evaluar caso a caso si dichas actividades afectan o ponen en peligro a dichos humedales. En caso de hacerlo, deberán imponer las medidas necesarias para la protección, conservación y de ser el caso, restauración frente a los impactos ambientales que se hayan causado, sin perjuicio de las acciones contenidas en la Ley 1333 de 2009.

**Artículo 6°. Participación Ciudadana.** El Gobierno Nacional deberá incluir en los procesos de delimitación, de zonificación, vigilancia y control, a las comunidades, los grupos étnicos, la población inmersa, y la ciudadanía interesada en la conservación, gestión y manejo de los humedales de importancia internacional para establecer estrategias que generen incentivos para conservación, en particular, la instancia de los comités locales de humedales, el cual está dentro de los lineamientos de la convención.

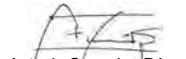
**Parágrafo:** El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses desde la expedición de esta ley para reglamentar el procedimiento y directrices de participación ciudadana a tener en cuenta en este mecanismo. Este procedimiento deberá ser avalado por el Comité Nacional de Humedales.

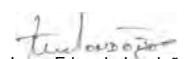
**Artículo 7°. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

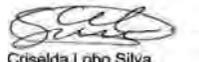
De los honorables congresistas,

  
**Angélica Lozano Correa**  
 Senadora  
 Alianza Verde

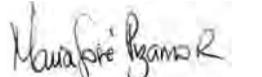
  
**Guillermo García Realpe**  
 Senador de la República  
 Partido Liberal Colombiano

  
**Antonio Sanguino Páez**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**Jorge Eduardo Londoño**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Crisalda Lobo Silva**  
 Senadora de la República  
 Partido Comunes

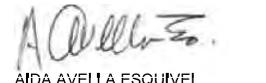
  
**Ángela María Robledo Gómez**  
 Representante a la Cámara

  
**María José Pizarro Rodríguez**  
 Representante a la Cámara  
 Coalición Decentes

  
**Iván Cepeda Castro**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**FELICIANO VALENCIA MEDINA**  
 Senador de la República  
 Partido MAIS

  
**TEMISTOCLES ORTEGA NARVÁEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Cambio Radical

  
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
 Senadora de la República  
 Coalición Decentes-Unión Patriótica

  
**JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido COMUNES

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2021**

**“Por medio de la cual se dictan normas para la conservación de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones”**

\*\*\*

**Exposición de Motivos**

**1. Objetivo del proyecto de ley**

El objeto del presente proyecto de ley es garantizar la protección de los humedales de importancia internacional y/o los designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados, a través de la prohibición de las actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, la construcción de refineras de hidrocarburos y de actividades agropecuarias de alto impacto, la urbanización de humedales, la construcción de obras de infraestructura logística y portuaria, en los casos que implique el relleno de humedales y la pérdida de conectividad hídrica. De acuerdo con Patiño y Estupiñán (2016<sup>1</sup>), la pérdida de área de humedales en Colombia se debe principalmente a las tres actividades: ganadería (63.7%), deforestación (15.9%), agricultura (15.3%). Existen también otras actividades como quemas, urbanizaciones, minería, silvicultura, infraestructura que representan alrededor del 6%. Por lo tanto, y dado el papel fundamental que los humedales cumplen en procesos tan importantes como la adaptación climática, y de manera especial para la regulación climática, el secuestro de carbono y la regulación térmica, este proyecto podría llevar al ámbito legislativo esta importante convención internacional cuya finalidad primordial es la conservación y protección de los humedales de importancia internacional, quedando el Estado colombiano comprometido con la política firme de respetar las obligaciones que versan sobre esta Convención y destacando la necesidad de que los humedales sean de la gente y para la gente por tener derecho constitucional a disfrutarlos.

**2. Los humedales y los objetivos de desarrollo sostenible**

La conservación y el uso racional de los humedales son fundamentales para los medios de subsistencia humanos. La amplia gama de servicios ecosistémicos que ofrecen los humedales los convierte en elemento central del desarrollo sostenible. Sin embargo, los responsables de la

<sup>1</sup> Jorge E. Patiño & Lina M. Estupiñán-Suárez (2016). Hotspots of Wetland Area Loss in Colombia. Society of Wetland Scientists 2016. Wetlands (2016) 36:935–943 DOI 10.1007/s13157-016-0806-z

formulación de políticas y de la adopción de decisiones suelen subestimar el valor de sus beneficios para la naturaleza y la humanidad (RAMSAR,2018)<sup>2</sup>.

Los humedales se encuentran entre los ecosistemas más productivos del planeta y están sometidos a una fuerte presión por parte de las actividades humanas. Los cambios en los humedales debido a los impactos humanos han aumentado y se estima que la mitad del área mundial de humedales se ha perdido durante el último siglo. Los casos documentados de transformación de humedales confirman la tendencia en Colombia (Patiño & Estupiñán, 2016<sup>3</sup>).

De acuerdo con (Ramsar Convention, 2018<sup>4</sup>), los humedales son esenciales para el bienestar humano, el crecimiento económico inclusivo y la mitigación y adaptación climática son esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS representan una agenda ambiciosa para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible para 2030. La lucha contra el cambio climático requiere un enfoque estratégico integral y de múltiples frentes. Los impactos del cambio climático se sienten en todo el mundo y se prevé un aumento de los desastres relacionados con el clima. Las Partes de la Convención de Ramsar acordaron en 2015 que “los humedales de todas las partes del mundo desempeñan un papel importante en la reducción del riesgo de desastres si los humedales se gestionan y restauran eficazmente cuando sea necesario”. Los suelos de los humedales contienen más de un tercio (35%) del carbono orgánico del mundo. Los ecosistemas costeros y en particular los manglares, las marismas y los lechos de pastos marinos secuestran de dos a cuatro veces más carbono que los bosques terrestres y estos “ecosistemas de carbono azul” juegan un papel importante en la mitigación del cambio climático. Este carbono se almacena a largo plazo en suelos de humedales. Prevenir una mayor degradación, drenaje y pérdida de los ecosistemas de humedales es fundamental para prevenir más emisiones de GEI.

**3. Humedales en Colombia**

Según (Flórez et al.2014<sup>5</sup>), de los 306,939.22 km<sup>2</sup> definidos como el área total de ecosistemas de humedal con el que cuenta el país, que equivale a un 27% del total de la superficie de Colombia, solo quedan 233,612.66 km<sup>2</sup> (20%). Más adelante, (Flórez et al.,2016<sup>6</sup>), identificó

<sup>2</sup> Ramsar (2018). Convención sobre los humedales. Perspectiva mundial sobre los humedales. Estado de los humedales del mundo y de los servicios que prestan a las personas. Resumen ejecutivo.

<sup>3</sup> Jorge E. Patiño & Lina M. Estupiñán-Suárez (2016). Hotspots of Wetland Area Loss in Colombia. Society of Wetland Scientists 2016.

<sup>4</sup> Wetlands (2016) 36:935–943 DOI 10.1007/s13157-016-0806-z

<sup>5</sup> Ramsar Convention on wetlands (2018). Wetlands and the SDGs. Scaling up wetland conservation, wise use and restoration to achieve the Sustainable Development Goals. July, 2018

<sup>6</sup> Flórez C, Estupiñán-Suárez L, Rojas S, et al (2014) Identificación espacial de los sistemas de humedales continentales de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá, D.C., Colombia

<sup>7</sup> Carlos Flórez, Lina M. Estupiñán-Suárez, Sergio Rojas, César Aponte, Marcela Quiñones, Íscar Acevedo, Sandra Jaramillo. Identificación espacial de los sistemas de humedales continentales de Colombia

un área total de 30.781.149 ha de humedales en todo el territorio colombiano, equivalente a un 26,99 %. El área hidrográfica que presenta la mayor cantidad de humedales es la Orinoquia, seguida de la Amazonia y Magdalena-Cauca, mientras que el Caribe y el Pacífico presentan los valores más bajos

La mayor proporción de los humedales identificados corresponden a “humedales temporales” con un 58,03 %, equivalente a 17.861.536 ha. Le siguen los “humedales potenciales medio y bajo” con 16,35 % y 12,13 % respectivamente. Las categorías menos extensas corresponden a los humedales “permanentes abiertos” correspondiente al 8,22 %, y los “permanentes bajo dose!” equivalentes al 5,28 % del área total de humedales. Los humedales de la categoría “permanentes abierto” presenta los valores más altos en el Magdalena- Cauca y los más bajos en el Caribe; la categoría “permanente bajo dose!” presenta los valores más altos en el Orinoco y en el Caribe, mientras los valores más bajos se presentan en el área Magdalena-Cauca. La siguiente tabla relaciona detalladamente cada categoría.

Áreas hidrográficas	a) Tamaño total del área hidrográficas		b) Tamaño de humedales en el área hidrográficas		c) Porcentaje del área total en humedal (% de b en valor total de a)	d) Porcentaje que ocupan los humedales en cada área hidrográficas (% de b en cada categoría de a)
	ha	%	ha	%		
Orinoquia	34.720.825	30,45	14.725.346	47,84	12,91	42,41
Amazonia	34.199.437	29,90	6.340.455	20,37	3,47	12,25
Magdalena-Cauca	27.105.412	23,77	5.701.101	18,32	3,00	21,03
Caribe	10.285.010	9,02	2.657.571	6,61	2,31	25,84
Pacífico	7.729.873	6,78	1.456.676	4,73	1,28	18,34
Total	114.046.557	100	30.781.149	100	26,99	

Tabla1. Total de hectáreas de humedal en las áreas hidrográficas de Colombia. En a) se detalla el tamaño total de cada área hidrográfica y su porcentaje a nivel nacional; en b) se presenta el número de hectáreas de humedal en cada área hidrográfica y su porcentaje, tomando como 100 % el valor total de hectáreas de humedales identificados para el país, y en c) se muestra el porcentaje que ocupan los humedales en cada área hidrográfica, tomando como 100 % el valor individual. Fuente: Flórez et al., 2016

Pese a estas cifras, de casi un 27% del territorio nacional comprendido por ecosistemas de humedal, son muy pocos los humedales que cuentan con protección y aún menor la cifra de ecosistemas que cuentan con la designación como humedal Ramsar. Así, al interpretar el deber específico del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica, la Corte Constitucional calificó a los humedales en esta clasificación, desde la adhesión al convenio

ecológicas de los sitios<sup>13</sup>. Colombia se comprometió con 4 obligaciones principales, dentro de la que se destaca la última:

*“(…) Debe apoyar activamente las políticas y regulaciones sobre conservación de los humedales, consultando con otras Partes la aplicación de las resoluciones de la Convención.”*

Para cumplir con este compromiso, en la Resolución VII.7 de la Convención Ramsar recomienda a los países miembros revisar y si es necesario modificar sus legislaciones internas, así como las instituciones nacionales asociadas a la administración y conservación de los humedales, de tal forma que estas sean acordes a los propósitos de la convención<sup>14</sup>.

De tal forma, que este proyecto de ley busca hacer frente a los compromisos convenidos por el Estado en la Convención Ramsar, protegiendo los ecosistemas considerados “áreas de especial importancia ecológica” para el país y el planeta, como los Humedales incluidos en la lista Ramsar. De esta manera se podrá asegurar la conservación de las funciones ecológicas que estos proveen, y los servicios ecosistémicos y sociales que prestan. Se recalca su gran importancia en la regulación de ciclos hídricos, prevención de desastres (inundaciones), reservas de agua dulce, captación de CO<sub>2</sub>, diversidad de especies endémicas de fauna y flora, agricultura, pesca; entre otras razones ecológicas y sociales ya mencionadas.

**4. Humedales Ramsar declarados en Colombia**

Mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997<sup>15</sup>, el Congreso de la República de Colombia aprobó la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional colombiana, mediante la Sentencia C-582 de 1997<sup>16</sup>.

En dicha Convención se estableció la definición de los humedales como: “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea no exceda de seis metros”<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Modificaciones en las características ecológicas. Consultado en: <https://www.ramsar.org/es/sitios-pa%C3%ADses/modificaciones-en-las-caracter%C3%ADsticas-ecol%C3%B3gicas>

<sup>14</sup> Ibidem.10

<sup>15</sup> Colombia, Congreso de la República, Ley 357 de 1997.

<sup>16</sup> Colombia, Corte Constitucional, sentencia C 582 del 13 de noviembre de 1997, magistrado ponente José Gregorio Hernández, expediente LAT 101.

<sup>17</sup> Dicha definición fue acogida de igual manera por el ordenamiento jurídico colombiano.

Ramsar, y contenido en el artículo 79 de la Constitución, se entiende que de éste se deriva la obligación de preservar ciertos ecosistemas cuya intangibilidad se debe procurar<sup>7</sup>.

Cabe resaltar que las áreas que integran esta denominación deben estar sometidas a un régimen más estricto de conservación, lo cual debe tener consecuencias normativas porque “se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas” y por el derecho de las personas de disfrutar de estas.<sup>8</sup> De hecho, se ha calificado como un “atentado grave contra la humanidad y las generaciones futuras”, no cumplir la obligación de conservarlas, al no tomar medidas de parte del Estado y todos los habitantes<sup>9</sup>.

En los últimos años ha venido aumentando la cifra y asciende a doce (12) sitios Ramsar en el país, adquiriendo estos humedales un nuevo estado de relevancia a nivel nacional e internacional. Con esta designación son reconocidos por ser de gran valor, no solo para el país o los países en los que se ubican, sino para la humanidad en su conjunto.<sup>10</sup>

Además, el Consejo de Estado ha señalado que los humedales ofrecen servicios ecológicos invaluable (resaltando los servicios hidrológicos), debido a sus características que lo convierten en uno de los ecosistemas más productivos; su estado tiene repercusiones directas sobre la pesca, el nivel freático, entre otros, y por lo tanto incide en el desarrollo de la agricultura, el almacenamiento de agua, la producción de madera, la regulación de inundaciones, por mencionar algunas<sup>11</sup>.

Por lo tanto, al asegurar la protección de estos se protegen ecosistemas estratégicos que prestan servicios públicos, contribuyendo a la sostenibilidad ecológica y a la calidad de vida de los seres humanos, en especial quienes viven a las proximidades de los humedales<sup>12</sup>, resaltando la importancia de áreas consideradas no sólo de interés nacional, sino internacional, como las incluidas en el convenio Ramsar.

La inclusión de un humedal en la lista representa el compromiso del Gobierno de adoptar las medidas necesarias para garantizar que se mantengan sus características ecológicas. La Convención incluye diversas medidas para responder a las amenazas para las características

<sup>7</sup> Ponce de León, E., (2004) Humedales: Designación de sitios Ramsar en territorios de grupos étnicos en Colombia. WWF Colombia. Santiago de Cali, Colombia.

<sup>8</sup> Montalegre Lynett, E., (2002) Sentencia T-666. Corte Constitucional, Colombia.

<sup>9</sup> Ibidem.10

<sup>10</sup> Humedales de importancia internacional (Sitios Ramsar). Consultado en: <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/humedales-de-importancia-internacional-los-sitios-ramsar-0>

<sup>11</sup> Ibidem.11

<sup>12</sup> Lenus Bustamante, J.M., (20 de septiembre, 2001) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, acción popular.

El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió la Resolución 157 de 2004 “Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar” en la que acogiendo la definición anteriormente mencionada, se indicó que los humedales son bienes de uso público, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Civil, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente y el Decreto 1541 de 1978, en relación con las aguas no marítimas o continentales<sup>18</sup>.

Cabe resaltar que además de la normativa relacionada, se pueden también fijar las siguientes normas y lineamientos en relación con la protección de humedales<sup>19</sup>:

- Decreto 3600 de 2007, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015. Se definió con determinante de ordenamiento del suelo rural las “Áreas de conservación y protección Ambiental - Áreas de especial importancia ecológica: páramos y subpáramos, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.”
- Resolución 196 de 2006 “Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.”
- Resolución 1128 de 2006 “Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones.”

La adición de Colombia a la Convención de Ramsar, trajo consigo compromisos y responsabilidades ineludibles al objetivo de la misma (conservación y uso racional de los humedales), entre las que se debe mantener las características ecológicas de dichos ecosistemas y si es el caso, la implementación de medidas adicionales para recuperar sus funciones y valores perdidos.

Hacer parte de la Convención también significa para el país mayor posibilidad de acceder a cooperación internacional, lo que se traduce en, por ejemplo, transferencia de tecnología, capacitación de personal especializado, y en la presentación de proyectos ante el Fondo para la Conservación de Humedales de la propia Convención, o ante otras agencias financiadoras. También, la Convención ha sido utilizada por algunas partes para contener desarrollos negativos que hubieran tenido efectos nocivos sobre sitios Ramsar, así como para recibir asesoría sobre nuevas medidas aceptadas internacionalmente relacionadas con los humedales, como los criterios para su clasificación, la interpretación de conceptos como el de uso racional, entre otros (Ponce de León, 2004)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, A. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

<sup>19</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, A. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

<sup>20</sup> Ponce de León, E. (2004). Humedales: designación de sitios Ramsar en territorios de grupos étnicos en Colombia.

**5. Naturaleza jurídica y la protección especial de los humedales**

El Consejo de Estado<sup>21</sup> ha entendido que efectivamente los humedales son bienes de uso público, por tanto, no pueden ser adquiridos a justo título bajo ninguna forma traslativa de dominio ya que el objeto sería ilícito y estaría viciado de nulidad absoluta el acto; aunque el Tribunal de cierre también reconoce de la existencia de propiedad o dominio privado sobre humedales para lo cual propone: la función social y ecológica de la propiedad que permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos<sup>22</sup>.

Precisamente en el mencionado concepto, el Consejo de Estado establece que en aquellos casos en los que exista un derecho privado (adquirido o consolidado con arreglo a la ley) sobre un área que esté al interior de un humedal, las autoridades competentes pueden adelantar un proceso de compraventa con las personas que acrediten la calidad de propietarios, esto con fundamento en el Código de Recursos Naturales y lo estipulado para tal efecto en la Ley 80 de 1993<sup>23</sup>.

De igual manera, en el concepto de referencia el Consejo de Estado fijó que, si es el caso, puede procederse a la figura de la expropiación, a la limitación por la vía de la función ecológica de la propiedad para proteger los fines naturales que le corresponden a los humedales, o bien a la declaratoria de reserva ecológica o ambiental a la que hace referencia el artículo 47 del código de Recursos Naturales.<sup>24</sup>

En igual sentido se pronuncia la Superintendencia de Notariado y Registro en la instrucción Administrativa 25-2001<sup>25</sup> al indicar "(...) Los que existen en terrenos de propiedad privada se encuentran sujetos a la función social y ecológica de la propiedad inherentes a esta clase de dominio y a ceder al interés público o social, en el evento de mediar conflicto. Aquí, la declaratoria de reserva ecológica ambiental, es el instrumento que convierte el humedal en un bien de uso público, con las consecuencias que ello representa<sup>26</sup>. La declaratoria de reserva ecológica o ambiental, está proyectada a restringir el uso a particulares un determinado recurso natural, fundamentalmente, cuando corresponda a

<sup>21</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 28 de octubre de 1994, consejero ponente Javier Henao Hidrón, expediente radicación 642.  
<sup>22</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.  
<sup>23</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.  
<sup>24</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.  
<sup>25</sup> En González Villa, Julio Enrique, Derecho Ambiental Colombiano, Parte Especial, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 29  
<sup>26</sup> Los autores discrepan en el sentido que la declaratoria de reserva no convierte un bien de propiedad privada en uno de uso público por cuanto no hay traslado del dominio. Simplemente limita su uso, situación que la Superintendencia explica a continuación.

propiedad privada (...)"<sup>27</sup>

En estos eventos se deberán realizar las correspondientes inscripciones en los folios de instrumentos públicos por tratarse de una limitación al dominio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 1250 de 1970<sup>28</sup>, aunque en la práctica no siempre ocurre.

Finalmente, es imprescindible destacar que la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su artículo 202 fijó que "Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo."<sup>29</sup>

De la misma manera, el artículo 202 estableció que en los ecosistemas de humedales se podrá restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. No obstante, lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, contenido en la Ley 1753 de 2015, realizó algunas modificaciones respecto a lo establecido en el plan anteriormente mencionado, una de ellas es que ya no se hablara de delimitación de humedales a escala 1:25.000 sino de cartografía que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados.

Para finalizar este análisis de la naturaleza jurídica y la protección especial de los humedales, cabe resaltar una Sentencia del año 2015 del Consejo de Estado<sup>30</sup>, en la cual se determinó que los humedales son una clara manifestación del derecho colectivo al medio ambiente, pues reiteró que los mismos gozan de protección constitucional reforzada, y que se deben considerar en cuenta los siguientes elementos:

*"(i) si un humedal se encuentra ubicado en una propiedad privada el Estado puede establecer limitaciones y cargas al derecho de dominio del propietario en aras de garantizar la conservación del humedal, lo cual resulta legítimo en virtud de la función social y ecológica inherente a este derecho.*

<sup>27</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.  
<sup>28</sup> Colombia, Presidencia de la República, Decreto 1250 de 1970  
<sup>29</sup> Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.  
<sup>30</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 28 de mayo de 2015, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala, radicación 63001-23-31-000-2012-00032-01(AP)

*(ii) el Estado puede expropiar el derecho de propiedad privada cuando de la protección al humedal se trate y esta no resulte viable por medio de simples limitaciones al ejercicio de las facultades dominicales.*

*(iii) por regla general no se admite la existencia de derechos adquiridos sobre los humedales, salvo cuando estos se encuentran al interior de una propiedad privada debidamente acreditada."*

Así las cosas, se desprende de la protección especial referida, que del concepto de humedal se encuentran las siguientes características:

- a) Son áreas de especial importancia ecológica.
- b) Son bienes de uso público, salvo los que tomen parte de predios de propiedad privada.
- c) La función social y ecológica que se desprende de la Constitución, exige una protección a los recursos naturales que se ubiquen al interior de los ecosistemas de humedal.

En Colombia actualmente el área total de áreas Ramsar es de 1'994.385 (ha) aproximadamente, jurídicamente reconocidos así:

- Decreto 224 de febrero 2 de 1998. Designase como humedal para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, El Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, 400.000 hectáreas (en el decreto, 528.000 según ANDI<sup>31</sup>).
- Decreto 698 de abril 18 de 2000. Designase como humedal para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, la Laguna de La Cocha. 39.000 hectáreas (en el decreto, 40.032 hectáreas según ANDI).
- Decreto 1667 de agosto 2 de 2002. Designase el Delta del río San Juan y el Delta del río Baudó, para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. El citado decreto, no menciona el área total (ha), sin embargo, la ANDI señala que son 8.888 hectáreas.
- Decreto 2881 del 31 de julio de 2007. Designese como humedales para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, al complejo de humedales denominado Laguna del Otún. - 6.578 hectáreas, fue ampliado por el decreto 250 14 de febrero de 2017 a 115.883,09 hectáreas (122 mil según ANDI).

<sup>31</sup> Análisis Y Retos De La Política Nacional Para La Gestión Integral Del Recurso Hídrico: La paz está en nuestra naturaleza. (2018). Min. Ambiente & Gobierno de Colombia. Disponible en línea: <http://www.andi.com.co/Uploads/JaitonDiez.pdf>

- Decreto 233 del 30 de enero de 2008. Designase como humedales para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, al Sistema Lacustre de Chingaza. El área total (ha) no se expone en el decreto, sin embargo, la ANDI menciona 4.058 hectáreas.
- Decreto 1275 del 8 de julio de 2014. Por el cual se designa el Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial de Inírida para ser incluido en la lista de Humedales de Importancia Internacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997. El área total (ha) no se expone en el decreto, sin embargo, la ANDI menciona 250.158 hectáreas
- Decreto 251 del 14 de febrero de 2017. Se designa el Complejo de Humedales del Alto Río Cauca Asociado a la Laguna de Sonso para ser incluido en la lista de Humedales de Importancia Internacional. - internacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997. El área total (ha) no se expone en el decreto, sin embargo, la ANDI menciona 5.524,95 hectáreas.
- Decreto 1573 del 28 de septiembre de 2017. "Por el cual se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, con el fin de designar al Complejo de Humedales Lagos de Tarapoto para ser incluido en la lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997 - 45.463,96 hectáreas (en el decreto, 45.683 hectáreas según ANDI).
- Decreto 356 del 22 de febrero de 2018. Por el cual se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, con el fin de designar al Complejo Cenagoso de Ayapel para ser incluido en la lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997. - 54.376,78 hectáreas.
- Decreto 1190 del 12 de julio de 2018, mediante el cual se declara al Complejo Cenagoso de Zapatosa en la lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar y el decreto 1235 del 18 de julio de 2018 mediante el cual se declara al río Bitá en la lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar.
- Decreto 1468 del 6 de agosto de 2018 mediante el cual se declara al complejo de humedales del Bogotá en la lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar.

**6. Experiencia Comparada**

**6.1 Normativa de humedales incluidos en la lista Ramsar y en general en otros países de Latinoamérica:**

Pais / Estado / Provincia	Ramsar
<b>Venezuela</b>	Venezuela cuenta actualmente con 5 localidades Ramsar: Archipiélago de Los Roques, Laguna de la Restinga, Laguna de Tacarigua, El Refugio de Fauna Silvestre de Cuare y el Refugio de Fauna Silvestre y Reserva de Pesca de los Olivitos o Ciénaga de Los Olivitos. Estos humedales no solo se encuentran protegidos bajo la convención Ramsar, sino también por el estado venezolano. Los tres primeros lugares están protegidos en Venezuela bajo la figura de parques nacionales y los dos últimos como refugios de fauna. <sup>32</sup> En cuanto al protagonismo de los humedales y en específico los considerados en la lista Ramsar se han formulado legislaciones como las que se muestran a continuación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Decreto 276);</li> <li>• Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos (Gaceta oficial N° 5.890 de fecha 31-07-2008)</li> <li>• Decreto N° 883 (publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.021) 1.995</li> <li>• Decreto N° 1.257 (publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.946) 1.996</li> </ul>
<b>Ecuador</b>	En el Ecuador existen 19 humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Once de los cuales están dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado y los dos restantes (Abrás de Mantequilla y La Segua) están constituidos por varias tierras de propiedad privada. Cabe mencionar que 6 de los humedales no se ha confirmado si pertenece a alguna categoría oficial de conservación. Específicamente, en materia de gestión del agua, se ha mencionado que la legislación existente no es suficiente para la conservación y uso racional de los humedales. Cabe resaltar el

<sup>32</sup> Ayube Poved, M. (2012) LOS HUMEDALES EN EL SISTEMA LEGAL VENEZOLANO. Tesis doctoral. UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. Caracas.

Pais / Estado / Provincia	Ramsar
	enfoque ecosistémico del cuidado del agua en la constitución de 2008 y los esfuerzos en el proceso de construcción del nuevo marco legal del agua <sup>33</sup> La Convención Ramsar ha sido un instrumento fundamental para la conservación de los humedales en el país, ya que no existe una legislación específica para su conservación; recién con la aprobación de la Constitución en 2008, se incluye una disposición constitucional relativa a la conservación y protección de los ecosistemas frágiles, dentro de los que se encuentran los humedales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de Ecuador (2008)</li> <li>• Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales (1981)</li> <li>• Aprobada Código Orgánico del Ambiente (2017) para que sea reconocida como Ley de la República:</li> <li>• Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua (2014):</li> <li>• Ley para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad (Se encuentra en el Congreso Nacional para aprobación).</li> </ul>
<b>Bolivia</b>	Bolivia cuenta con 11 humedales declarados en el Convenio Ramsar. A partir de la construcción de la constitución política del 2009, la conservación de la naturaleza tomó mayor fuerza y de igual modo tuvieron mayor protagonismo los humedales. De tal forma, que, a partir de la publicación de dicha constitución, se han desarrollado esfuerzos legislativos para la oportuna conservación de los humedales o de algunos en específico. Cuentan además con acciones legislativas directas para la protección de humedales con importancia internacional y agregados a la lista del Convenio Ramsar. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley n° 2357 (2002) Aprobación del Convenio Ramsar.</li> <li>• Resolución ministerial No.003 Estrategia para la gestión integral y humedales y sitios Ramsar en Bolivia.</li> <li>• Constitución Política del Estado (2009): Artículo 374</li> <li>• Ley 300/2012 Ley de la Madre Tierra.</li> </ul>

<sup>33</sup> 12ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. (2015) INFORME NACIONAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCION DE RAMSAR SOBRE LOS HUMEDALES. Uruguay.

Pais / Estado / Provincia	Ramsar
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Bofedales 404: Aprovechamiento sustentable de bofedales.</li> <li>• Ley SPIE/PTDI: Planificación integral del Estado en el marco de vivir bien.</li> </ul>
<b>México</b>	México ocupa el segundo lugar en número de sitios Ramsar a nivel mundial, con 142 sitios. A pesar del número de humedales designados, no se evidencia una Ley que vele directamente por la conservación de los humedales y en concreto por los humedales con consideración internacional (Convenio Ramsar). Sin embargo, se destaca: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Dan fundamento a la prevención, preservación y protección de los humedales los artículos: 4, 25, 27, 42, 48, 73, 76, 89 y 115. Las siguientes leyes forman parte del marco legal que tiene incidencia en la regulación de los humedales<sup>34</sup>:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Bienes Nacionales</li> <li>• Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)</li> <li>• Ley de Aguas Nacionales.</li> <li>• Ley Federal del Mar.</li> <li>• Ley General de Vida Silvestre.</li> <li>• Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	Costa Rica ha declarado 11 humedales en la lista de importancia internacional. Se evidencian varias acciones legislativas para el manejo y protección de humedales realizadas en su mayoría, a partir de la ratificación del convenio Ramsar. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Conservación de Vida Silvestre No.7317 del 30 de octubre de 1992.</li> <li>• Ley de Conservación de Vida Silvestre N° 7313.</li> <li>• Ley Orgánica del Ambiente No.7554 en 1995</li> <li>• Ley Forestal No.7575, 1996.</li> <li>• Ley de Biodiversidad No.7788, 1998.</li> <li>• Ratificación de La Convención Ramsar en 1991</li> </ul>

<sup>34</sup> SEMARNAT., (2013) Política Nacional de Humedales. En línea: [http://ramsar.conanp.gob.mx/docs/PNH\\_Consulta.pdf](http://ramsar.conanp.gob.mx/docs/PNH_Consulta.pdf)

Pais / Estado / Provincia	Ramsar
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Ejecutivo No. MINAE-28058 el Programa Nacional de Humedales, que a su vez cuenta con un Consejo Nacional Asesor sobre Humedales</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002.</li> <li>• Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y la Estrategia de Desarrollo Sostenible conocida como ECO-SOS.</li> <li>• Política Nacional de Humedales 2017-2030.</li> </ul>
<b>Panamá</b>	Panamá posee 5 humedales en la lista de importancia internacional. Se evidencian acciones legislativas para la protección y conservación de la naturaleza en general. Los humedales toman mayor protagonismo en la legislación durante los últimos 10 años, ya sea para humedales en general o algún tipo en concreto. Cabe resaltar que no se hace alusión directa a los incluidos en la Convención Ramsar. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Nacional de la República de Panamá establece el Régimen Ecológico: artículo 120, 258</li> <li>• Ley 6 de 1989 (GO 21211, 1989). Adhesión convención Ramsar.</li> <li>• Ley 41 de 1998 por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá (modificada por la Ley 44 de 2006)</li> <li>• Resuelto ARAP No. 01 de 29 de enero de 2008 "Por medio del cual se establecen todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá, como Zonas Especiales de Manejo Marino-Costero y se dictan otras medidas".</li> <li>• Política Nacional de Humedales de la República de Panamá, 2017.</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	Uruguay tiene 3 de sus humedales incluidos en la Lista del convenio internacional Ramsar. Sin embargo, no se evidencian acciones directas sobre los humedales, además de la Ley referente a la aprobación del Convenio Ramsar. Existen algunas leyes acerca de la conservación de la naturaleza en general.

País / Estado / Provincia	Ramsar
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N 15.337 (1982). Zonas húmedas: Convenio relativo a su importancia internacional especialmente como hábitat de la fauna ornitológica</li> <li>• Ley N° 16.466 Medio Ambiente 1994</li> <li>• Ley 17.283 Protección del Medio Ambiente. (2000)</li> <li>• Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.</li> <li>• Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas.</li> <li>• Ley 15.239 de 1981 sobre Uso y Conservación de Suelos y Aguas, modificada por la Ley 18.564 de 2009.</li> </ul>
Chile	<p>Chile cuenta con 13 humedales en la lista Ramsar. No se evidencia, ninguna disposición directa acerca de la protección de humedales en general y por lo tanto tampoco que busquen cumplir la finalidad del Convenio Ramsar. Sin embargo, las siguientes leyes pueden tener incidencias directas o indirectas sobre los humedales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Supremo N° 771 de 1981 del Ministerio de Relaciones Exteriores.</li> <li>• Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales de la Ley N° 20.283, dictado por Decreto N° 82 de 2010</li> <li>• La Ley N° 19.300 de 1994. Bases Generales del Medio Ambiente, trata la protección de humedales en dos oportunidades.</li> <li>• Ley y Reglamento de Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje.</li> <li>• Ley N° 20.411 Impide constitución derechos de agua Protección de acuíferos</li> <li>• Decreto Supremo N° 1 Reglamento para control de contaminación acuática Control/prevencción contaminación acuática</li> <li>• Proyecto de Ley sobre Protección de Humedales. El H. Senador Guido Girardi presentó el año 2006.</li> </ul>
Argentina – Ciudad de Buenos Aires	<p>Se resalta el proyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sustentable de los Humedales”, el cual se debate hace algunos años.</li> </ul>

País / Estado / Provincia	Ramsar
Perú	<p>Perú no cuenta con legislación específica de humedales del Convenio Ramsar. Sin embargo, se evidencian algunos esfuerzos por la conservación directa de este tipo de ecosistemas, a pesar de ser aún incipiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución Legislativa N° 25353 del 23.11.1991.</li> <li>• Resolución Jefatural N° 054-96-INRENA. Aprueba la “Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú”</li> <li>• Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM. Se actualiza la “Estrategia Nacional de Humedales”</li> <li>• Resolución Ministerial N° 248-2015-MINAM. Lineamientos para la Designación de Sitios RAMSAR (Humedales de Importancia Internacional)             <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) la presentación de propuestas</li> <li>(b) evaluación documental</li> <li>(c) evaluación técnica y,</li> <li>(d) la propia designación.</li> </ul> </li> </ul> <p>Así mismo, se evidencian otras disposiciones referentes a conservación en general:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.</li> <li>• Ley W 28611, Ley General del Ambiente.</li> <li>• Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM, que aprueba la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica. • Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, que aprueba la Estrategia Nacional de Humedales.</li> </ul>

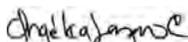
Fuente: Legislaciones Nacionales. Elaboración propia

**7. Conflicto de Intereses – Artículo 291 Ley 5 de 1992**

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la construcción, agricultura a gran escala o industria extractiva que pretendan desarrollar proyectos en las inmediaciones o dentro de Humedales

reconocidos dentro de la categoría RAMSAR que les produzcan un beneficio directo, particular y actual, a su patrimonio o al de sus familiares, o un beneficio moral en los términos antes señalados.

De los honorables congresistas,



Angélica Lozano Correa  
Senadora  
Alianza Verde



Guillermo García Realpe  
Senador de la República  
Partido Liberal Colombiano



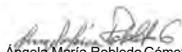
Antonio Sanguino Páez  
Senador de la República  
Alianza Verde



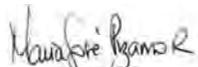
Jorge Eduardo Londoño  
Senador de la República  
Alianza Verde



Criselda Lobo Silva  
Senadora de la República  
Partido Comunes



Ángela María Robledo Gómez  
Representante a la Cámara



María José Pizarro Rodríguez  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes



Iván Cepeda Castro  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



FELICIANO VALENCIA MEDINA  
Senador de la República  
Partido MAIS



TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical



AIDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República  
Coalición Decentes -UP



JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Partido COMUNES

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 541 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones.*

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY _____ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p align="center"><i>“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p align="center"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p align="center"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> Establecer el pago obligatorio en los organismos y entidades de la administración pública de las prácticas y pasantías universitarias como mínimo a través de la modalidad del contrato de aprendizaje.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Los estudiantes que realicen prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública deberán ser contratados como mínimo a través de la modalidad del contrato de aprendizaje.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Adiciónese el literal e. al artículo 31 de la ley 789 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>e. Las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios en entidades del sector público a través de convenios suscritos en calidad de pasantías que sean prerequisite para obtener el título profesional; el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente de manera proporcional al tiempo laborado.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. Promoción de convocatorias para prácticas y pasantías en entidades públicas del sector central y entidades territoriales.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollará, fomentará y reglamentará una política pública que incentive la habilitación de plazas y la organización obligatoria de convocatorias para la realización de las prácticas y pasantías universitarias, como prerequisite de grado, en toda la administración pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. Implementación y reglamentación.</b> El Ministerio del Trabajo implementará y reglamentará el contenido de la presente Ley en un término no superior a los seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la misma.</p>	<p><b>ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Congressistas</p> <table border="0"> <tr> <td><b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>ANGELA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>CESAR LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>DAVID PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>GUSTAVO PUENTES</b> Representante a la Cámara</td> </tr> </table>	<b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara	<b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara	<b>ANGELA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara	<b>JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara	<b>CESAR LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara	<b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara	<b>DAVID PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara	<b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara	<b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara	<b>GUSTAVO PUENTES</b> Representante a la Cámara
<b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara	<b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara										
<b>ANGELA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara	<b>JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara										
<b>CESAR LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara	<b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara										
<b>DAVID PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara	<b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara										
<b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara	<b>GUSTAVO PUENTES</b> Representante a la Cámara										
<table border="0"> <tr> <td><b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>HÉCTOR VERGARA</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>JAIME RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>JORGE BENEDETTI</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>MAURICIO PARODI DIAZ</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td><b>SALIM VILLAMIL QUESSEP</b> Representante a la Cámara</td> <td><b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</td> </tr> </table>	<b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara	<b>HÉCTOR VERGARA</b> Representante a la Cámara	<b>JAIME RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	<b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> Representante a la Cámara	<b>JORGE BENEDETTI</b> Representante a la Cámara	<b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara	<b>JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA</b> Representante a la Cámara	<b>MAURICIO PARODI DIAZ</b> Representante a la Cámara	<b>SALIM VILLAMIL QUESSEP</b> Representante a la Cámara	<b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca	<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY _____ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p align="center"><i>“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p align="center"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>El espíritu del Proyecto de Ley, propuesto a consideración de los Honorables Congressistas tiene como propósito avanzar en la garantía efectiva y real de los principios en los que se funda nuestro Estado Social de Derecho prohibido por nuestra Constitución Política ampliando la protección social y apoyando el empleo de las pasantías, la judicatura y toda práctica que sea prerequisite para optar por el título profesional reconociéndose como contratos de aprendizaje garantizando así la educación, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz.</p> <p>En el marco de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el DANE en el último trimestre del 2020, se encontró que la tasa de desempleo de los jóvenes en Colombia estaba en un 21,6%, 5 puntos porcentuales más que en el 2019. Es una situación más preocupante para las mujeres donde este indicador fue del 29,8% aumentando 8,7 puntos porcentuales respecto a 2019, mientras que en los hombres fue del 15,4% aumentando 3,1 puntos porcentuales.</p> <p align="center"><b>Gráfico 2. Tasa global de participación, ocupación y desempleo de la población joven Total nacional Trimestre octubre - diciembre (2014 -2020)</b></p> <p align="center"><b>Fuente:</b> DANE, GEIH. D.O., puntos porcentuales.</p>
<b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara	<b>HÉCTOR VERGARA</b> Representante a la Cámara										
<b>JAIME RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	<b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> Representante a la Cámara										
<b>JORGE BENEDETTI</b> Representante a la Cámara	<b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara										
<b>JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA</b> Representante a la Cámara	<b>MAURICIO PARODI DIAZ</b> Representante a la Cámara										
<b>SALIM VILLAMIL QUESSEP</b> Representante a la Cámara	<b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca										

<p>Durante el 2020, en el marco de la declaración de emergencia sanitaria causada por el Covid19, el desempleo en jóvenes aumentó, con el cierre de los comercios, diferentes sectores de la economía disminuyeron su participación en la población ocupada de jóvenes; los sectores de Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana, actividades artísticas y Alojamiento y servicios de comida disminuyeron en más de 12 puntos porcentuales a comparación del año anterior. Si observamos según la posición ocupacional, Obrero, empleado particular (48,0%) y Trabajador por cuenta propia (37,0%) fueron las posiciones ocupacionales con mayor participación de la población ocupada joven en el trimestre octubre - diciembre 2020. Esto indica que las únicas ocupaciones que han aumentado la tasa de ocupación de jóvenes en el trimestre son las correspondientes a trabajos que no necesariamente requieren un nivel de educación superior.</p> <p>Ahora bien, el contexto de desaliento generalizado que se creó con las reducciones en los indicadores económicos del país en el 2020, como consecuencia de la cuarentena y las medidas para contener el COVID-19. Tal como lo proyectó el Banco de la República, la economía se contrajo 6,8% en 2020, la caída más grande desde 1975, proyección que sigue en un panorama negativo, pues la entidad expuso que para este año dicha reducción se ubicaría en un 4,5% del Producto Interno Bruto<sup>1</sup>. Así mismo, el director del DANE, Juan Daniel Oviedo, resaltó que en 2020 también se presentó una disminución histórica en el consumo final de los hogares. “<i>También es la contracción más importante en materia de disminución del gasto del consumo final de los hogares, -5,8% contra un -3,2% que se vio a finales de los noventa</i>”, dijo Oviedo<sup>2</sup>.</p> <p>El proyecto de ley articula medidas para desarrollar oportunidades de empleo para quienes están terminando sus estudios superiores, facilitándoles el acceso al mercado de trabajo, con prácticas laborales en un entorno real, vinculando las pasantías, la judicatura y toda práctica que sea prerequisite para optar por el título profesional mediante un Contrato de Aprendizaje, el cual ya está regulado por la Ley y cuya compilación se encuentra en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015), concebido como una forma especial de vinculación dentro del Derecho laboral. En esta modalidad de vinculación se reconoce un apoyo de sostenimiento que garantiza el proceso de aprendizaje, y el cual, en ningún caso, constituye salario, donde el aprendiz, cuando es un estudiante universitario tiene un apoyo mensual, el cual no podrá ser inferior al equivalente a un salario</p> <p><sup>1</sup> La República. Reuters. Banco de la República proyectó una reducción de 4,5% del PIB para este año. <a href="https://www.larepublica.co/economia/banco-de-la-republica-proyecto-una-reduccion-de-4-5-del-pib-para-este-año-3119273">https://www.larepublica.co/economia/banco-de-la-republica-proyecto-una-reduccion-de-4-5-del-pib-para-este-año-3119273</a></p> <p><sup>2</sup> La República. Carolina Salazar Sierra. La caída de 6,8% del Producto Interno Bruto de 2020 fue la peor de la historia del país. <a href="https://www.larepublica.co/economia/la-caida-de-6-8-del-producto-interno-bruto-de-2020-fue-la-peor-de-la-historia-del-país-3124632">https://www.larepublica.co/economia/la-caida-de-6-8-del-producto-interno-bruto-de-2020-fue-la-peor-de-la-historia-del-país-3124632</a></p>	<p>mínimo legal vigente. El contrato de aprendizaje debe liquidarse, pero no necesita el reconocimiento de prestaciones sociales; el aprendiz sólo se afilia a salud y riesgos laborales, no se afilia a pensión, ni por él se pagan los conceptos de SENA, caja de compensación e ICBF, lo cual reduce la carga impositiva del empleador. La naturaleza <i>sui generis</i> del contrato de aprendizaje, no genera la obligación de pagar primas, cesantías o vacaciones. Así mismo, el artículo 189 de la Ley 115 de 1994 establece que los empleadores podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 130% de los gastos por salarios y prestaciones sociales de los trabajadores contratados como aprendices, adicionales a los previstos legalmente, en programas de formación profesional; por los aprendices que debe contratar por ley, puede deducir el 100%, lo cual representa un gran beneficio para las empresas.</p> <p>El Proyecto de Ley se encuentra ajustado en las facultades otorgadas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los Artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos normativos de la Ley 5 de 1992 y concordantes, para la iniciativa legislativa, así como a la doctrina y sentencias de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p>El presente Proyecto de Ley, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial el Preámbulo, Artículos 1, 2, 13, 25, 45, 53, 67 y concordantes.</p> <p><b>1. El contrato de aprendizaje</b></p> <p>De acuerdo con una definición expuesta por la Organización Internacional del Trabajo en el 2012, el Contrato de Aprendizaje es “un conjunto de programas de formación y entrenamiento que combinan educación vocacional con aprendizajes basados en el lugar de trabajo, en alguna competencia ocupacional intermedia (i. e., más allá de los trabajos rutinizados), y que está sujeto a estándares de formación impuestos externamente, en particular al componente que tiene lugar en las empresas”<sup>3</sup>. Segura (2016) expresa que la definición de la OIT de los Contratos de Aprendizaje integra ocho elementos: i) Suponen un apoyo económico o una retribución salarial, ii) tienen un marco legislativo para su gestión y regulación, iii) se desarrollan de acuerdo con un programa o currículo, iv) requieren entrenamiento en el lugar de trabajo, v) requieren formación fuera del lugar de trabajo, vi)</p>
<p>deben ser sometidos a procesos formales de evaluación, vii) dan lugar a una certificación socialmente reconocida y viii) tienen duración fija<sup>4</sup>.</p> <p>En Colombia el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015) establece en su artículo 2.2.6.3.1 que el Contrato de Aprendizaje es una forma especial de vinculación dentro del Derecho laboral, el cual tiene cuatro características, a saber: i) No presenta subordinación, ii) se puede ejecutar en un plazo no mayor a dos (2) años, iii) la persona natural recibe formación teórica en una entidad autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora y iv) el aprendiz recibe un apoyo de sostenimiento que no constituye salario.</p> <p>Conforme lo establecido en la Sentencia T-174 del 2011 de la Corte Constitucional, el Contrato de Aprendizaje tiene múltiples elementos particulares y especiales propios, los cuales son los siguientes: 1. Su finalidad consiste en facilitar la formación en las ocupaciones propias de la empresa patrocinadora, 2. La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje, 3. La formación se recibe a título personal y 4. El apoyo de sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.</p> <p>El artículo 2.2.6.3.6 del Decreto 1072 de 2015 establece las modalidades del contrato de aprendizaje, estas modalidades son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La formación teórica y práctica de aprendices en oficios semicalificados en los que predominen procedimientos claramente definidos a partir de instrucciones específicas cuando las exigencias de educación formal y experiencia sean mínimas y se orienten a los jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia;</li> <li>2. La formación que verse sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena;</li> <li>3. La formación del aprendiz alumno matriculado en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, de acuerdo con el artículo 5o. del Decreto 2838 de 1960;</li> </ol> <p><sup>4</sup> Ibidem.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. La formación en instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado y frente a las cuales tienen prelación los alumnos matriculados en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena. La formación directa del aprendiz por la empresa autorizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena. La formación en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos (2) últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado;</li> <li>5. Las prácticas de estudiantes universitarios que cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y, al mismo tiempo, estén cumpliendo con el desarrollo del pénsun de su carrera profesional o que cursen el semestre de práctica, siempre que la actividad del aprendiz guarde relación con su formación académica;</li> <li>6. Las prácticas con estudiantes universitarios que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos sin que, en estos casos, haya lugar a formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial, siempre que se trate de personas adicionales respecto del número de trabajadores registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación Familiar;</li> <li>7. Las demás que hayan sido o sean objeto de reglamentación por el Consejo Directivo del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.</li> </ol> <p>No obstante, en el artículo 2.2.6.3.7 del Decreto 1072 de 2015 se establece que las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos con las instituciones de educación superior en calidad de pasantías que sean prerequisite para la obtención del título correspondiente no constituyen contratos de aprendizaje. La legislación en materia laboral y conceptos jurídicos de Ministerios han precisado en diferenciar los conceptos de práctica y pasantía en la normatividad nacional.</p> <p>La Ley 789 de 2002 en su artículo 32 establece que las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta del orden nacional, departamental, distrital y municipal, estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de esta ley. Las demás entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional. Además, el parágrafo del artículo 30 de la misma Ley plantea que el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación</p>

que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare.

**2. La vinculación a través del contrato de aprendizaje**

Las prácticas de estudiantes universitarios se realizan a través del contrato de aprendizaje en los dos siguientes escenarios:

- i) cuando se cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y, al mismo tiempo, estén cumpliendo con el desarrollo del pensum de su carrera profesional o que cursen el semestre de práctica, siempre que la actividad del aprendiz guarde relación con su formación académica y
- ii) cuando las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos sin que, en estos casos, haya lugar a formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial, siempre que se trate de personas adicionales respecto del número de trabajadores registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación Familiar. (numerales 5 y 6 artículo 2.2.6.3.6 del Decreto 1072 de 2015).

Por otra parte, para los estudiantes universitarios que tengan como prerrequisitos para la obtención del título correspondiente las pasantías estas se realizan a través de convenios suscritos entre las Instituciones de Educación Superior y la empresa correspondiente, conforme lo establece el artículo 2.2.6.3.7 del Decreto 1072 de 2015. En estos convenios debe constar “las cláusulas que regirán los mismos, dentro de los cuales deben quedar estipuladas expresamente las obligaciones de cada parte”<sup>5</sup>.

Esto indica que, si bien las prácticas universitarias se encuentran amparadas por la ley aunque sin obligatoriedad en su contratación, en el caso de las pasantías, se genera un vacío que promueve la falta de garantías laborales para una parte de la población estudiantil del país.

<sup>5</sup>Concepto 2014ER70264, extendido por el Concepto 2015EE048732 del 14 de mayo de 2015. Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-354776\\_archivo\\_pdf\\_Consulta.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-354776_archivo_pdf_Consulta.pdf)

**2.1 El régimen jurídico de la vinculación**

El Contrato de Aprendizaje es una forma especial de vinculación en el derecho laboral, el cual tiene sus propias características y finalidades, está reglamentado por el Decreto 933 de 2003. Por otra parte, los Convenios entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y las empresas correspondientes parten de una actividad académica entre el estudiante universitario y la IES en la cual está matriculado<sup>6</sup>.

**2.2 La remuneración**

En el Contrato de Aprendizaje se reconoce un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje, y el cual, en ningún caso, constituye salario. El artículo 30 de la Ley 789 de 2002 establece cinco criterios para fijar el apoyo de sostenimiento en este tipo de contratos:

- i) Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente,
- ii) el apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente,
- iii) el apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente,
- iv) En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva si el aprendiz es estudiante universitario el apoyo mensual, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente.
- v)

El contrato de aprendizaje además establece que durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARL que cubre la empresa sobre la base de 1 SMLMV y estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora.

En lo referente a los pasantes universitarios, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación ha precisado que “... no existe ninguna obligación legal para hacerle algún tipo de pago al estudiante. Cosa distinta es, si la empresa que recibe al estudiante que hace la Pasantía en sus instalaciones, le quiera hacer algún tipo de pago voluntariamente”.

<sup>6</sup>Concepto Jurídico Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Educación. 29 de septiembre del 2015 Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-354776\\_archivo\\_pdf\\_Consulta.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-354776_archivo_pdf_Consulta.pdf)

Con el proyecto de ley se lograría subsanar la desigualdad que existe en las dos modalidades, pues habría una obligación legal que garantizaría la remuneración y dignificación del trabajo de todos los estudiantes universitarios de último semestre que tienen como requisito realizar una pasantía en Colombia.

**3. Legislación Comparada**

**3.1 Argentina**

La Ley 26.427, de 2008 Argentina, en su Artículo 1º - Creó el Sistema de Pasantías Educativas en el marco del sistema educativo nacional para los estudiantes de la Educación Superior (Capítulo V, Ley 26.206) y la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Capítulo IX, Ley 26.206) y de la Formación Profesional (Capítulo III, Ley 26.058); definiendo así mismo en su Artículo 2º. la “pasantía educativa” como el conjunto de actividades formativas que realicen los estudiantes en empresas y organismos públicos, o empresas privadas con personería jurídica, sustantivamente relacionado con la propuesta curricular de los estudios cursados en unidades educativas, que se reconoce como experiencia de alto valor pedagógico, sin carácter obligatorio. En su Artículo 15. - Los pasantes reciben una suma de dinero en carácter no remunerativo en calidad de asignación estímulo, que se calculará sobre el salario básico del convenio colectivo aplicable a la empresa, y que será proporcional a la carga horaria de la pasantía.

Los pasantes reciben, conforme a las características de las actividades que realicen, todos los beneficios regulares y licencias que se acuerden al personal según se especifique en la reglamentación. Así mismo, se debe otorgar al pasante una cobertura de salud cuyas prestaciones serán las previstas en la Ley 23.660 -Ley de Obras Sociales-.

**3.2 Perú**

Por su parte la Ley N° 28518 de 2005 del Perú, establece un marco normativo sobre el tema de las pasantías y prácticas profesionales; define el aprendizaje en su Artículo 5, señalando que “El aprendizaje es una modalidad que se caracteriza por realizar parte del proceso formativo en las unidades productivas de las empresas, previa formación inicial y complementación en un Centro de Formación Profesional autorizado para desarrollar la actividad de formación profesional”. Las pasantías, son reconocidas como un mecanismo que busca relacionar al pasante con el mundo laboral, en donde implementa, actualiza y contrasta lo aprendido en el centro de formación y se informa de las posibilidades de empleo existentes y de la dinámica de los procesos productivos de bienes y servicios; cuya finalidad descrita en su Artículo 7 es “... complementar la formación específica adquirida en el Centro, así como consolidar el desarrollo de habilidades sociales y personales relacionadas al ámbito laboral”.

Como práctica profesional definida en su Artículo 13 “Práctica Profesional Es la modalidad que busca consolidar los aprendizajes adquiridos a lo largo de la formación profesional, así como ejercitar su desempeño en una situación real de trabajo. Este aprendizaje denominado práctica profesional se realiza mediante un Convenio de Práctica Profesional que se celebra entre: 1. Una empresa 2. Una persona que egresa de un Centro de Formación Profesional o Universidad. El tiempo de duración del convenio no es mayor a doce (12) meses salvo que el Centro de Formación Profesional o Universidad, por reglamento o norma similar, determine una extensión mayor. El egresado deberá ser presentado a una empresa por el Centro de Formación Profesional o Universidad, quien deberá llevar el registro del número de veces que se acoja a esta modalidad hasta que complete el período máximo de la práctica profesional”.

El Artículo 23 define la Pasantía en la empresa es una modalidad formativa que se realiza en las unidades productivas de las empresas y que busca relacionar al beneficiario con el mundo del trabajo y la empresa, en la cual implementa, actualiza, contrasta lo aprendido en el Centro de Formación y se informa de las posibilidades de empleo existentes y de la dinámica de los procesos productivos de bienes y servicios. En esta modalidad de formación se ubica tanto a los beneficiarios como a los estudiantes de los últimos grados del nivel de Educación Secundaria de los Centros Educativos que necesiten por razones formativas y curriculares realizar una pasantía en la empresa. Por su parte Artículo 24 señala la finalidad “Mediante esta modalidad se busca que el beneficiario refuerce la capacitación laboral adquirida e inicie, desarrolle o mejore las habilidades sociales y personales relacionadas al ámbito laboral”, y finalmente para lo referente al proyecto de Ley “Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”, trata de la remuneración económica mensual, la cual no puede ser inferior a una remuneración mínima cuando el pasante cumple la jornada máxima prevista o en caso de duración inferior, un pago proporcional, al tenor del Artículo 45 de la Ley N° 28518 de 2005 del Perú. En el caso de nuestro proyecto de ley, garantizando para los estudiantes y futuros profesionales, técnicos y tecnólogos el derecho al trabajo establecido en el Artículo 1º. De la Constitución Política de Colombia que al tenor prescribe: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (Subrayado fuera de texto) y en correspondencia con el Artículo 45 de la misma que señala “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”, que son

<p>parte integral del proyecto de ley que hoy ponemos a consideración de los honorables congresistas.</p> <p><b>3.3 España</b></p> <p>El Real Decreto 1543/2011, la cual se funda en que <i>“la responsabilidad social empresarial cada vez adquiere más importancia dentro de los planes estratégicos de las empresas, no solo como un instrumento de refuerzo de la competitividad, sino también a través del estímulo a un buen gobierno corporativo de las mismas, que se convierte en instrumento impulsor de la sostenibilidad económica, social y medioambiental”</i>. Así mismo que <i>“...resulta urgente y necesario por ello articular medidas que incrementen las oportunidades de empleo para este colectivo, medidas que deben contribuir a facilitar su acceso al mercado de trabajo, a la ocupación y a la adquisición de práctica laboral en un entorno real”</i>.</p> <p>De esta manera, encontramos que en el mundo existe ya la preocupación por la gratuidad de las pasantías y prácticas estudiantiles para optar por el título profesional, fin perseguido por el presente Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”, el cual incluye en la modalidad de los contratos de aprendizaje las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos en calidad de pasantías que sean prerequisite para obtener el título profesional, con un valor fundamental de garantizar el derecho a la igualdad, en razón a la exclusión que tiene hasta la fecha estas prácticas frente a las incluidas en las modalidades de que trata el artículo 2.2.6.3.6 del Decreto 1072 de 2015 y al cual en razón del Artículo 13 de la Norma Superior que señala: <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>.</p> <p><b>4. Antecedentes</b></p> <p>PROYECTO DE ACUERDO 076 DE 2020 “Por medio del cual se crea el sistema público distrital de prácticas y pasantías de Bogotá D.C y se dictan otras disposiciones”</p> <p>PROYECTO DE LEY 176/2017 SENADO “Proyecto mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico. [Prácticas laborales remuneradas]”</p>	<p>CONPES 173 DNP DE 2014 “lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”</p> <p>PROYECTO DE LEY 185 DE 2011 CÁMARA “por medio de la cual se establece el pago de las pasantías y prácticas empresariales a los estudiantes de educación superior, y se dictan otras disposiciones”</p> <p><b>5. Circunstancias o eventos susceptibles de conflicto de interés</b></p> <p>De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que al tenor señala: “Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, el precitado artículo 286 de la Ley 5 de 1992, “Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>En tal sentido circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto, de acuerdo al artículo 286, estarían relacionadas con un posible beneficio actual para quienes en la actualidad presente y existente realicen pasantías universitarias, como prerequisite de grado y las prácticas asistenciales y de servicio social obligatorio de las áreas de la salud , y el beneficio directo aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil para quienes estén o vayan a realizar pasantías universitarias, como prerequisite de grado y las prácticas asistenciales y de servicio social obligatorio de</p>								
<p>las áreas de la salud y puedan acceder a los beneficios que otorga el presente proyecto de ley en lo relacionado con la remuneración de las mismas, esto es con apoyo de sostenimiento mensual en la relación de aprendizaje y la afiliación al sistema de seguridad social integral.</p> <p>Hay que señalar que en términos generales no ofrece beneficio particular para los congresistas habida cuenta que aquel que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, ya que se trata de una norma erga omnes.</p> <p>Así mismo al tenor del artículo de la referencia “Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos”. En cuyo caso, se reitera NO existe conflicto de intereses.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por todo lo anterior, propongo a esta Honorable Corporación, darle trámite constitucional al Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>De los Honorables Congresistas;</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;"><b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara</td> <td style="width: 50%; text-align: center;"><b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>ANGELA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara</td> <td style="text-align: center;"><b>JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>CESAR LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara</td> <td style="text-align: center;"><b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>DAVID PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara</td> <td style="text-align: center;"><b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara</td> </tr> </table>	<b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara	<b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara	<b>ANGELA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara	<b>JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara	<b>CESAR LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara	<b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara	<b>DAVID PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara	<b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara
<b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara	<b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara								
<b>ANGELA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara	<b>JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara								
<b>CESAR LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara	<b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara								
<b>DAVID PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara	<b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara								

<p><b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>GUSTAVO PUENTES</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>HÉCTOR VERGARA</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>JAIME RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>JORGE BENEDETTI</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>MAURICIO PARODI DIAZ</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>SALIM VILLAMIL QUESSEP</b> Representante a la Cámara</p> <p><b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 542 DE 2021</b> <b>CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se establece la instancia “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p><b>PROYECTO LEY N° _____ de 2021 de Cámara</b></p> <p><i>“Por el cual se establece la instancia “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p>EL CONGRESO DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1o. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer la instancia “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos en los niveles de decisión nacional y territoriales.</p> <p><b>Artículo 2° Definición.</b> En virtud del derecho a la democracia y la participación política, la instancia “mesas multipartidistas” de juventudes los partidos políticos es un espacio de participación conformado por los directores o delegados de juventudes de cada partido político con personería jurídica, en donde se debatirán y tomarán decisiones relacionadas con todas las problemáticas de la juventud colombiana a nombre de las colectividades. <b>Se deberá integrar una mesa multipartidista en cada municipio, distrito, departamento y una central a nivel nacional.</b></p> <p>Esta instancia es de carácter autónomo e independiente de las autoridades estatales de todo orden, por lo que podrá tomar sus propias decisiones y asumir sus posturas.</p> <p><b>Parágrafo transitorio:</b> dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la <b>Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven</b> o quien haga sus veces, convocará a un delegado de cada partido político con personería jurídica para redactar el reglamento de funcionamiento que regirá la instancia “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos en cada municipio, distrito, departamento y en el nivel central.</p> <p><b>Artículo 3° De las garantías para la participación.</b> La <b>Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven</b> o quien haga sus veces, deberá garantizar los espacios e insumos mínimos para la operatividad de las “mesas multipartidistas” de juventud de los partidos políticos de todo el país, para lo cual deberá coordinar y desarrollar estrategias para el impulso de las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos de manera conjunta con las entidades municipales, distritales y departamentales.</p> <p><b>Artículo 4° De las características de la instancia de las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos.</b></p> <p>La instancia “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos en todo el país, se regirán, además de los dispuesto en el</p>
<p>reglamento de funcionamiento, por los principios, derechos y deberes dispuestos en la Constitución Política de Colombia y el sistema de normas vigentes, especialmente aquellas que regulan las formas y participación democráticas; y en consecuencia:</p> <p>a) Las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos, deberán integrarse por miembros jóvenes de cada partido político con personería jurídica, en atención a las determinaciones legales de esa condición.</p> <p>b) La <b>Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven</b> o quien haga sus veces realizará una convocatoria para integrar las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos y facilitará con las autoridades de todo orden, las condiciones mínimas de funcionamiento de dicha instancia de participación.</p> <p>c) La <b>Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven</b> o quien haga sus veces en virtud del principio de coordinación desarrollará de manera conjunta con las entidades de todo orden, las actividades necesarias para lograr la integración y funcionamiento de las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos en todos los niveles de decisión territorial.</p> <p>d) Cada partido político con personería jurídica, designará un representante en el respectivo nivel nacional, departamental, distrital y municipales para conformar las “mesas multipartidistas” de juventudes de los partidos políticos.</p> <p>e) Las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos son una instancia de participación de carácter permanente, sus miembros podrían ser renovados en los términos dispuestos en el reglamento de las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos.</p> <p>f) En respeto de las disposiciones legales aplicables, no podrán pertenecer a las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos, aquellas personas que conforme con la ley, superen la edad máxima para ser considerado joven.</p> <p>g) Las “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos, podrán ser escuchadas en los diferentes espacios políticos y administrativos del país.</p> <p><b>Parágrafo transitorio:</b> dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley o posterior a la expedición del reglamento de funcionamiento, la <b>Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven</b> o quien haga sus veces, convocará, en coordinación con los partidos políticos con personería jurídica, a la integración de las mesas en todo orden.</p>	<p><b>Artículo 5°. Socialización de la Ley.</b> Una vez se sancione esta ley, la <b>Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven</b> o quien haga sus veces, deberá socializar la presente ley con los entes territoriales y con los partidos políticos con personería jurídica</p> <p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial.</p>

 <p><b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara</p>		 <p><b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>	 <p><b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara</p>
 <p><b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara</p>		
 <p><b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Meta</p> <p><b>JAIME RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara</p>		
 <p><b>JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JULIO CESAR TRIANA</b> Representante a la Cámara</p>		
 <p><b>MAURICIO PARODI DIAZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> Representante a la Cámara</p>		
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>La mesa multipartidista es el espacio mediante el cual, los directores de las juventudes de los partidos políticos pueden participar y debatir acerca de las problemáticas y retos que afrontan los jóvenes en el país. Esto hace necesario que se deba hacer una ley para reglamentar la instancia de la mesa multipartidista de las juventudes de los partidos políticos.</p> <p>Cabe destacar que con esta reglamentación se fortalecería no solo la participación de las juventudes de todas las juventudes, sino también la ejecución de la política pública, planes, programas y proyectos que desde las instancias públicas se hacen para mejorar las condiciones del segmento poblacional en cuestión.</p> <p>Ahora bien, los ciudadanos son la base de la democracia y es fundamental su participación en los procesos democráticos que permiten escoger el rumbo y los lineamientos que tendrá el país en los próximos años. En Colombia ha ido creciendo la desconfianza ciudadana hacia las distintas esferas del sector público, en la que se evidencia un quiebre en la relación que los colombianos tienen con sus gobernantes e instituciones.</p> <p>Lo anterior se ve reflejado en la desaprobación de instituciones como el Congreso de la República (76 % de desaprobación), los partidos políticos (79% de desaprobación), La Corte Suprema de Justicia (61% de desaprobación), La Fiscalía General de la Nación (58% de desaprobación), entre otros (S.A.S, 2020, págs. 86-104). Esto evidencia la desconfianza que tienen los ciudadanos hacia el sector público, lo que, en muchos casos, impide la participación.</p> <p>Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia hay alrededor de 12 millones 672 mil jóvenes entre 14 y 28 años (DANE, 2020). En el año 2018, se complementó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil con la Ley Estatutaria 1885 de 2018, en la que uno de los factores a destacar, es la creación de los Consejos Municipales de Juventud. Un mecanismo que permite únicamente la participación y elección de jóvenes, y tener la posibilidad de participar en las políticas públicas de juventud y en el control político de las mismas en cada uno de los municipios del país. Lo anterior, no es ajeno a los jóvenes en el país, donde la percepción negativa hacia las instituciones y la política ha generado una baja participación juvenil en los procesos democráticos. Es por esto por lo que es fundamental consolidar la instancia de las mesas multipartidistas en los diferentes escenarios públicos, desde municipal, local, departamental, distrital y nacional, para así, generar lazos de confianza entre los jóvenes, los partidos políticos y las instituciones.</p> <p>Se debe reiterar, la instancia de las mesas multipartidistas de las juventudes de los partidos políticos se deben hacer en todos los niveles territoriales del país. En este orden es necesario que exista una en cada municipio, distrito, departamento, además, una a nivel nacional.</p>		<p>Del mismo modo, es fundamental que exista una definición reglamentaria y jurídicamente aceptada de que se entienda por mesa multipartidista, asunto que desarrolle este Proyecto de Ley.</p> <p>Y es que contrarrestar la apatía política entre los jóvenes es necesario hacer iniciativas legislativas que empoderen los espacios de participación juveniles, caso la instancia de la mesa multipartidista. Este proyecto de ley busca fomentar la relación entre los jóvenes y los partidos políticos para fortalecer la confianza, la participación política y el monitoreo de las políticas públicas relacionadas con la juventud.</p> <p>No sobra recordar que, según el Observatorio para la Democracia en Colombia, en un estudio realizado en el año 2018, el 32,3% de los colombianos prefirió votar en blanco o anular el voto, antes de elegir un candidato o un partido. Asimismo, el estudio arrojó que aquellos que se sienten insatisfechos con el gobierno o no se sienten identificados con algún partido político, votan en blanco o anulan el voto (Democracia, 2019, págs. 116-123).</p> <p>De otro lado, hay que mencionar que actualmente la participación y vinculación de los jóvenes en la agenda pública y en actividades de participación social, está enmarcada bajo las disposiciones de la Ley 1622 del 29 de abril de 2013 o Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil - Cuyo objeto es "Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país."</p> <p>Debido a la aplicabilidad y garantías para los jóvenes y las organizaciones políticas que pretendieran vincularse a estas mesas multipartidistas, la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil y la demás normativa que tenga como objeto el segmento poblacional de la juventud requiere una Ley complementaria como la aquí presente que visibilice la conformación de las mesas y se articulen con los procesos ya planteados en la Ley.</p> <p>Ahora bien, es menester traer a colación la Ley 1885 del 1 de marzo de 2018, - Cuyo objeto es "Por la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.", ya que, para la presente Ley, la 1885 define algunas variables de interés:</p> <p>"[...] 1. Joven. Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.</p> <p>2. Juventudes. Segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de</p>	

<p>manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales. [...]” También cabe relacionar que en lo relacionado al objeto del presente proyecto de Ley, en el numeral 4 del Artículo 5° de la Ley 1622 de 2013, se definen los “Procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes”, en donde “el número plural de personas constituidas en su mayoría por afiliados jóvenes, que desarrollan acciones bajo un objetivo, y nombre común, cuenta con mecanismos para el flujo de la información y comunicación y establece mecanismos democráticos para la toma de decisiones y cuyo funcionamiento obedece a reglamentos, acuerdos internos o estatutos aprobados por sus integrantes. Estos procesos y prácticas según su naturaleza organizativa se dividen en tres:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Formalmente constituidas. Aquellas que cuentan con personería jurídica y registro ante autoridad competente.</li> <li>1.2. No formalmente constituidas. Aquellas que sin tener personería jurídica cuentan con reconocimiento legal que se logra mediante documento privado.</li> <li>1.3. Informales. Aquellas que se generan de manera espontánea y no se ajustan a un objetivo único o que cuando lo logran desaparecen. [...]</li> </ol> <p>3. Espacios de participación de las juventudes. Son todas aquellas formas de concertación y acción colectiva que integran un número plural y diverso de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes en un territorio, y que desarrollan acciones temáticas de articulación y trabajo colectivo con otros actores, dichos espacios deberán ser procesos convocantes, amplios y diversos, y podrán incluir jóvenes no organizados de acuerdo con sus dinámicas propias. Se reconocerán como espacios de participación entre otros a las redes, mesas, asambleas, cabildos, consejos de juventud, consejos comunitarios afrocolombianos, y otros espacios que surjan de las dinámicas de las y los jóvenes. [...]” Así mismo, las organizaciones de juventudes tendrán autonomía en el marco de su agenda de funciones. En este sentido, bajo el numeral 8 del Artículo 5°, se establece que “La agenda es el conjunto de cosas que han de ser realizadas. En materia de políticas públicas existen cuatro tipos de agendas: a. agenda pública. b. agenda política. c. agenda institucional. d. agenda gubernamental. a. La agenda pública se entiende como el conjunto de temas que la ciudadanía o uno o varios grupos de ciudadanos pretenden posicionar para que sean considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes (autoridades territoriales o legisladores). b. La agenda política se constituye por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores que por su posición tienen capacidad para impulsarlas.</p>	<p>c. La agenda institucional es el subconjunto de asuntos que se presentan públicamente para su consideración a las institucionales de gobierno representativo. d. La agenda gubernamental es entonces el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato. Se entenderá por agenda juvenil el conjunto de temas o cosas que los y las jóvenes, desde sus diversos escenarios de participación y en concertación con las instancias del subsistema de participación, pretenden llevar al nivel político y gubernamental. [...]” En este orden, y para tener presente en lo relacionado al espíritu de esta Ley que está orientado a los espacios de participación juvenil, según el Artículo 15° de la Ley Estatutaria 1885 de 2018, se realizaron unas modificaciones al artículo 60 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedó así: “Artículo 60°. Plataformas de las Juventudes. Son escenarios de encuentro, articulación, coordinación e interlocución de las juventudes, de carácter autónomo. Por cada ente territorial deberá existir una plataforma. La Plataforma Local, Municipal y Distrital de Juventudes será conformada por un número plural de procesos y prácticas organizativas, así como por espacios de participación de los y las jóvenes. Esta deberá ser registrada según formulario para tal fin en la Personería local o municipal quien se encargará de hacer el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de las acciones contempladas en las agendas de las juventudes. Las Plataformas Departamentales y del Distrito Capital serán conformadas por dos delegados, un hombre y una mujer, provenientes de cada una de las Plataformas Municipales o Locales de Juventudes. Se deberán registrar según formulario ante las Procuradurías Regionales o del Distrito Capital, órgano que se encargará de hacer el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de las acciones contempladas en las agendas de las juventudes. La Plataforma Nacional de Juventudes será conformada por dos delegados, un hombre y una mujer de cada Plataforma Departamental existente, así como de todas las Plataformas Distritales. Se instalará con un mínimo del 50% de las Plataformas Departamentales y distritales constituidas y registradas. La Plataforma Nacional se deberá registrar ante la Dirección Nacional del Sistema Nacional de juventud Colombia Joven y ante la Procuraduría General de la Nación quienes serán los encargados de hacer el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de acciones contempladas en la Agenda Nacional de las Juventudes. [...]” Lo anteriormente mencionado, deja en evidencia que hay algunos espacios de participación social y juvenil en la administración, local, regional y nacional. No obstante, la importancia y visibilidad que deben tener los jóvenes vinculados a partidos políticos debe ser igual de relevante, ya que estas mesas pueden interactuar directamente con diversos actores e instituciones de incidencia, en aras de abordar de manera más integral las</p>
<p>necesidades en cada espacio territorial del país y así mismo, apropiarse de las dinámicas democráticas del territorio. Pero hay de precisar que para reglamentar las mesas multipartidistas de juventud no solo es necesario hacer una reglamentación que defina las mismas y el alcance, sino que también que explique las garantías de estas y el funcionamiento de las mesas una vez sean institucionalizadas. Para terminar esta exposición de motivos es importante resaltar el siguiente antecedente y caso de éxito del proceso de participación juvenil colombiano, que muestra cómo se ha ido mejorando paulatinamente en los procesos de empotramiento de la juventud nacional, más allá de que se necesiten de instrumentos concretos como la reglamentación de la instancia de las mesas de Juventud de los partidos políticos. A nivel Latinoamérica desde el año 2010 se viene gestando un continuum de acciones en pro de la participación juvenil, como cuando la organización Iberoamericana de Juventud OIJ realizó un encuentro de partidos y movimientos políticos de Latinoamérica en la ciudad de Quito- Ecuador del cual se obtuvo una “Declaración de las Juventudes partidarias reunidas de América latina y el Caribe por “El Compromiso de una cultura política Joven y Transformadora” donde:</p> <p><b>Declaran:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El empoderamiento de la juventud en las estructuras partidarias.</li> <li>• Una juventud unida por el bien desarrollo y crecimiento de los jóvenes en las diversas áreas que los comprometen.</li> <li>• Buenas prácticas para mejorar la imagen del accionar político. Dignificar el ejercicio de la política.</li> </ul> <p><b>Requieren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de comunicación.</li> <li>• Fomentar espacios de dialogo y trabajo para la creación de iniciativas de políticas públicas.</li> <li>• Mayor participación de los y las jóvenes en los cargos de dirección y elección popular de partidos y movimientos políticos.</li> <li>• Fortalecimiento de la democracia interna.</li> <li>• Apoyo presupuestal para la organización de juventud del partido o movimiento político.</li> <li>• Fortalecer la estructura orgánica de las distintas organizaciones.</li> <li>• Crear mecanismos de participación que faciliten la inclusión en las estructuras partidarias: de las Mujeres, las y los jóvenes, y los grupos minoritarios.</li> </ul> <p>Esta Declaración y la posterior expedición de la ley 1475 del 2011 fueron las que dieron lugar a la primera reunión efectuada el 26 de marzo del 2012, convocada por Colombia Joven y el Instituto Nacional demócrata (NDI) en las instalaciones de la Presidencia de la República de Colombia contando con la presencia de 8 de los 13 partidos que contaban con personería jurídica, y donde se presentó la iniciativa de construir una mesa multipartidista que impulsará oportunidades para los jóvenes a partir de la diferencia política e ideológica.</p>	<p>A partir de esa fecha se inició con la construcción de un reglamento interno como primer paso para obtener un orden y una estructura para el espacio multipartidista, es en este momento en el cual el proyecto fortalecimiento democrático del programa para el desarrollo de las Naciones Unidas PNUD, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD; el Instituto Internacional para la Democracia Electoral IDEA y con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, ASDI; inicio su participación en la mesa de partidos brindando su asistencia técnica principalmente en el primero de los tres ejes y posteriormente en la regionalización de las mesas multipartidistas en departamentos como Santander, Tolima y Magdalena. Recientemente en el mes octubre del año 2013 se realizó un encuentro de jóvenes parlamentarios en la ciudad de Brasilia en Brasil denominado “Hacia una participación inclusiva e integral de las Juventudes de América Latina y el Caribe”, la cual ratifica el trabajo que vienen las mesas multipartidista de Juventud. Actualmente, a nivel nacional no hay una organización que integre las necesidades del presente proyecto, debido a que no ha habido una continuidad sobre las mesas establecidas, ni una articulación de esfuerzos en las municipalidades. Sin embargo, a nivel Bogotá, en 2016 se realizó el primer Encuentro Multipartidista con el apoyo y participación de la Secretaría de Integración Social, la cual reunió a los representantes de la juventud bogotana de ocho partidos políticos (Conservador, Mais, Mira, Unión Patriótica, Centro Democrático, Opción Ciudadana y Alianza Verde) para sentar las bases de la primera mesa distrital para la participación e incidencia juvenil en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos y en la nueva política pública de juventud; dándole continuidad a la buena práctica de la Mesa Multipartidista Nacional impulsada por Colombia Joven. (secretaría de Integración Social, 2016, párr. 1) El objeto del establecimiento de la mesa fue crear una alianza para la construcción de una estrategia que pueda reunir a los jóvenes de Bogotá en espacios de participación y decisión que fortalezcan los nuevos liderazgos y las organizaciones juveniles por medio de una articulación política distrital. Por otro lado, en el 2017 al Salón Galán del Congreso de la República llegaron más de 50 jóvenes, delegados de las Mesas Multipartidistas de Juventudes de distintos departamentos de Colombia, quienes participaron en el cierre del proyecto Escuela de Liderazgo Político Juvenil. El Encuentro Nacional de Mesas Multipartidistas fue aprovechado para presentar la Agenda Nacional de Juventud y dar balance de las jornadas de formación en las que participaron 600 jóvenes. Con dicha actividad, se dio pie para la formalización, instalación y fortalecimiento de las Mesas Multipartidistas de Juventud en departamentos como Santander, Antioquia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Boyacá, Bolívar, Putumayo y Bogotá. De igual manera, entre las consignas más relevantes, surgieron los siguientes compromisos: 1. Participación en política juvenil, 2. Economía y educación para disminuir la violencia, 3. Construcción de Paz; y 4. Creación de una comisión</p>

<p>permanente que permita hacer seguimiento al sistema nacional de juventud. (Ministerio del Interior, 2017, párr. 4)</p>  <p><b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara</p>
	 <p><b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>
	 <p><b>JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JULIO CESAR TRIANA</b> Representante a la Cámara</p>
	 <p><b>MAURICIO PARODI DIAZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>
	 <p><b>OSWALDO ARCOS BENAVIDES</b> Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>	 <p><b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara</p>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 543 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso a las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada - Ley Johana Bahamón.*

<p style="text-align: center;">AQUI VIVE LA DEMOCRACIA</p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 543 DE 2021 Cámara</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada- Ley Johana Bahamón"</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO 1</b> <b>NORMAS GENERALES</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear mayores oportunidades de acceso al mercado laboral y a la formación para el trabajo para personas provenientes de población pospenada, mediante la creación de beneficios tributarios, económicos, corporativos y otros que, impacten positivamente la estructura de costos de las empresas con relación a la contratación de este tipo de talento humano.</p> <p><b>Artículo 2º. Población pospenada.</b> Toda persona que ha sido privada de la libertad como consecuencia de una sentencia condenatoria en su contra por la comisión de un delito de los contenidos en el Código Penal y que ha recuperado su libertad de conformidad con la legislación vigente o que se encuentra cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo.</p> <p><b>Artículo 3º. Ámbito de aplicación.</b> Los incentivos contenidos en la presente ley aplicarán para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población haya cumplido su condena y recuperado su libertad por la comisión de los delitos de la ley 599 del 2000, salvo aquellos que no tengan tiempo de prescripción por su gravedad, cuando el sujeto pasivo del delito hubiese sido un menor de edad o cuando se trate de homicidio simple, feminicidio o agravado, tampoco aplicara para delitos contra la formación, integridad y libertad sexual o delitos contra la familia.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO 2</b> <b>RESPONSABILIDAD CORPORATIVA E INSTITUCIONAL</b></p> <p><b>Artículo 4º. Marca distintiva "Segundas oportunidades".</b> Créese la marca distintiva "segunda oportunidad" el cual identificará a las empresas que incorporen dentro de su planta laboral a por lo menos un (1) trabajador de personas de la población post penada o cuyos socios o accionistas hagan parte de dicha población que tendrá como fin el reconocimiento reputacional de las personas jurídicas.</p>	<p>El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley lo referente a la marca distintiva "Segunda oportunidad", con observancia de los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ministerio del trabajo será la autoridad encargada de otorgar la marca, posterior a la certificación de la población post penada que haga parte de las personas jurídica.</li> <li>2. La marca distintiva "segunda oportunidad" se perderá cuando de la planta de empleados no haya ningún trabajador de la población pospenada de acuerdo a lo establecido por la presente ley. Para esta verificación, la persona jurídica deberá certificar el cumplimiento de requisito de forma semestral ante el ministerio del trabajo bajo los pasos que dicha cartera disponga.</li> <li>3. Se creará un logo para identificar la marca distintiva "Segunda oportunidad", cuyo costo de elaboración recaerá sobre el interesado. La marca podrá ser exhibida en un lugar visible del establecimiento, así como también podrá incorporarse en la publicidad, en los productos y demás medios que se consideren pertinentes para dar a conocer al público que el establecimiento cuenta con la marca distintiva</li> <li>4. El ministerio de comercio, industria y turismo publicará en su página web el listado de personas jurídicas que tienen la marca distintiva "Segunda oportunidad".</li> </ol> <p>De igual manera deberá adelantar campañas de información dirigidas a los consumidores acerca de la existencia de la marca y su importancia para la promoción del trabajo para la población post penada.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> El Gobierno Nacional, a través de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, INNPULSA, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Prosperidad Social y las que tengan como misión fomentar el emprendimiento en el país, diseñará una "Ruta del emprendimiento para las segundas oportunidades", en el que se le garantizará a la población post penada, el acompañamiento y asesoramiento necesario para la puesta en marcha de su propia empresa, así como para su posterior sostenimiento en el tiempo.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, a través del Fondo Empezar, destinará esfuerzos administrativos y financieros para la promoción del emprendimiento como instrumento de autonomía y sostenibilidad de la población post penada en Colombia.</p>
---	---

**CAPÍTULO 3  
INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ECONÓMICOS PARA LA EMPLEABILIDAD DE  
POBLACIÓN POSPENADA**

**Artículo 6°. Progresividad en el pago de parafiscales asociado al pago de nómina.** Las empresas que empleen a trabajadores provenientes de población pospenada mediante contrato a término indefinido o fijo a partir de la promulgación de esta ley, realizarán de la siguiente manera el pago de los aportes correspondientes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, de acuerdo con lo siguiente:

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 1% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el ochenta por ciento (80%) del valor total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el noventa por ciento (90%) del total de los aportes mencionados del segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 5% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el sesenta por ciento (60%) del valor total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el ochenta por ciento (80%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 10% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el cuarenta por ciento (40%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el setenta por ciento (70%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 15% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el veinte por ciento (20%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el sesenta por ciento (60%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

**Parágrafo 1:** El presente beneficio regirá para las empresas que puedan certificar una planta de 100 empleados o más.

**Parágrafo 2:** Para contabilizar los descuentos del presente artículo, se tendrá en cuenta únicamente la unidad entera de trabajadores del porcentaje de nómina calculado.

**Parágrafo 3:** Para recibir todos los beneficios tributarios y económicos del presente artículo, el tiempo de contratación realizada por el empleador deberá ser igual al tiempo de duración de los beneficios aquí contenidos.

que tengan trabajadores pertenecientes a la población post penada, las entidades estatales deberán otorgar el cero punto cinco por ciento (0.5%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos:

1. La persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección.
2. Acreditar el número mínimo de personas pertenecientes a la población post penada en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

Verificados los anteriores requisitos, se asignará el cero punto cinco por ciento (0.5%) a quienes acrediten el número mínimo de trabajadores de la población post penada, señalados a continuación:

Número total de trabajadores de la planta de personal del proponente	Número mínimo de trabajadores de la población post penada exigido
Entre 1 y 30	1
Entre 31 y 100	2
Entre 101 y 150	3
Entre 151 y 200	4
Más de 200	5

**Parágrafo.** Para efectos de los señalado en el presente artículo, si lo oferta es presentada por un consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura, se tendrá en cuenta la planta de personal del integrante del proponente plural que aporte como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de la experiencia requerida para la respectiva contratación.

**Artículo 9°. Seguimiento durante la ejecución del contrato.** Las entidades a través de los supervisores o interventores del contrato según corresponda, deberán verificar durante la ejecución del contrato que los proponentes que resultaron adjudicatarios mantienen en su planta de personal el número de trabajadores de la población post penada que dio lugar a la obtención del puntaje adicional de la oferta. El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre.

Esta verificación se hará con el certificado que para el efecto expide el Ministerio de trabajo y la entidad estatal contratante verificará la vigencia de dicha certificación, de conformidad con la normativa aplicable.

**Artículo 7°. Progresividad en el pago de parafiscales asociado al pago de nómina con enfoque de género.** Las empresas que empleen a trabajadores provenientes de población pospenada mediante contrato a término indefinido o fijo y su nueva contratación se componga al menos de un 60% de mujeres y/o mujeres transgénero, a partir de la promulgación de esta ley, realizarán de la siguiente manera el pago de los aportes correspondientes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, de acuerdo con lo siguiente:

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 5% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el cincuenta por ciento (50%) del valor total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el setenta por ciento (70%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 10% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el treinta por ciento (30%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el sesenta por ciento (60%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de población pospenada represente el 15% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el diez por ciento (10%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por cada empleado nuevo contratado.

**Parágrafo 1:** El presente beneficio regirá para las empresas que puedan certificar una planta de 100 empleados o más.

**Parágrafo 2:** Para contabilizar los descuentos del presente artículo, se tendrá en cuenta únicamente la unidad entera de trabajadores del porcentaje de nómina calculado.

**Parágrafo 3:** Para recibir todos los beneficios tributarios y económicos del presente artículo, el tiempo de contratación realizada por el empleador deberá ser igual al tiempo de duración de los beneficios aquí contenidos.

**CAPÍTULO 4**

**DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**Artículo 8°. Puntaje adicional para proponentes con trabajadores de la población post penada.** En los procesos de licitaciones públicas, concurso de méritos, para incentivar el sistema de preferencia a favor de las personas naturales de la post penada o personas jurídicas

**Parágrafo.** La reducción del número de trabajadores de la población post penada acreditado para obtener el puntaje adicional constituye incumplimiento del contrato por parte del contratista, y dará lugar a las consecuencias del incumplimiento previstas en el contrato y en las normas aplicables. El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento de que trata el presente artículo deberá adelantarse con observancia a los postulados del debido proceso, en aplicación de los principios que rigen la actividad contractual teniendo presente los casos de fuerza mayor o caso fortuito.

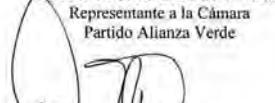
**Artículo 10. Sistema de preferencia.** En cumplimiento de los previsto en los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la ley 1618 de 2013, si en la evaluación hay empate entre proponentes que cumplan con el requisito de planta de población post penada, la entidad estatal desempatará a favor de aquella que tenga más mujeres de dicha población dentro de su planta de trabajo, si persistiese el empate se remitirá a los criterios de desempate convencionales para el tipo de modalidad contractual que esté en curso.

**CAPÍTULO 4  
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS**

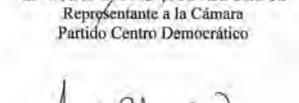
**Artículo 11°. De conformidad con el artículo 124 de la Ley 6 de 1992, modificado por el artículo 145 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia", a partir de la entrada en vigor de la presente ley el Gobierno Nacional fijará anualmente una tarifa especial de Registro Mercantil que beneficie a aquellas empresas que incluyan dentro de sus nóminas población pospenada.**

**Artículo 12°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
KATHERINE MIRANDA PEÑA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

  
YÉNICA SUGEIN ACOSTA  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

**CARLOS ALBERTO BUENCA**  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

**ALEJANDRO CHACÓN CAMARGO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**MARTHA PATRICIA VILLALBA**  
Representante a la Cámara  
Partido de la U

**NORMA HURTADO SANCHEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido de la U

**JUAN CARLOS WILLS**  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador

**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

**LUIS ALBERTO ALBAN**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**Juan Carlos Lozad**

**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora  
Partido Decentes

*Andrés Calle*

*David Pineda*

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 17 de MARZO del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 543 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2021 Cámara**  
**"Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada- Ley Johana Bahamón"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. JUSTIFICACIÓN**

El presente proyecto de ley pretende generar herramientas y estrategias para promover la inserción laboral para la población pospenada, siendo esta población la que más problemas tiene para ingresar a espacios laborales o empresariales, lo que genera un círculo vicioso que impide a estas personas ingresar de forma integral a la sociedad y reconstruir su tejido social y familiar, dejándolos en mayor vulnerabilidad para recaer en actividades delictivas como forma de sobrevivir, o empujándolos a la informalidad al estigmatizarse su condición de pospenados.

Bien es sabido que uno de los fines de la pena es la resocialización, pero difícilmente se puede concretar ese fin si no hay condiciones sociales que permitan integrar a los ciudadanos a el mercado laboral que les garantice auto subsistencia y sentido de utilidad para la sociedad por medio de sus talentos, es necesario entonces, establecer por medio de incentivos de diferente naturaleza el primer paso para cambiar la conciencia de la sociedad frente a los pospenados y su potencial productivo.

Por otro lado, un eje transversal dentro de la iniciativa legislativa es el enfoque de género que se quiere implementar, ya que si bien, es una realidad estadística que los hombres son condenados en mayor número de forma considerable, las mujeres, y sobre todo las mujeres pospenadas, tienen mayor dificultad para ingresar al tráfico laboral formal.

**II. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley consta de 14 artículos incluída la vigencia, dividido en 4 capítulos cuyo contenido se resumirá a continuación:

**Capítulo I.** En este capítulo se establecen las normas generales respecto al ámbito de aplicación del proyecto, en este capítulo se resalta que en el artículo 3 se excluyeron los delitos más graves de acuerdo con la legislación establecida en el código penal a fin de evitar incentivos perversos o generar dentro de los destinatarios de los beneficios, presiones indebidas frente al tipo de población pospenada que tiene potencial de ingresar como trabajadores, lo anterior no implica que los pospenados que hayan sido condenados por los delitos exceptuados en el artículo 3 no puedan ser contratados, pues es evidente que estas personas también deben tener una reinserción a la vida en sociedad, pero debido a la gravedad de los delitos, a la longevidad de las penas y la protección preponderante que se les deben dar a unas poblaciones en particular, como los niños, niñas y adolescentes, se consideró como importante excluir estos delitos del ámbito de aplicación del presente proyecto de ley, dejando constancia que las acciones resocializadoras para este tipo de tipos penales deben concentrar estrategias aun más especializadas por el nivel de lesividad, peligrosidad y probabilidad de reincidencia.

**Capítulo II.** En el segundo capítulo se contemplan las medidas de reputación corporativa y de compromiso institucional, pues, medidas que hagan visibles los compromisos sociales para las empresas, o que las afecten en su reputación, han demostrado ser aun más significativas en los manejos y decisiones de las empresas que otros factores, pues las empresas protegen sobre todo su reputación y prestan especial importancia a sus riesgos reputacionales, así como aquello que les de mayor visibilidad corporativa en temas de beneficios a la comunidad, de manera que adoptando los mecanismos de marcas distintivas visibles que hoy existen en los productos que distinguen sus valores agregados externos como aquellos libres de crueldad animal, certificados como mano de obra nacional, certificados como provenientes libres de trabajo infantil o forzado, se establece la marca distintiva de la segunda oportunidad para darle visibilidad a las empresas que tomen la decisión de contribuir con la resocialización de la población pospenada, además, se plantea la alternativa de establecer una ruta de emprendimiento específica para la población pospenada con el apoyo del SENA e INNPULSA, que debe propender por

brindar educación para el desarrollo de empresa y que tal tenga viabilidad en el tiempo, así se aborda tanto el camino de la producción de empleo y el camino del emprendimiento.

**CAPÍTULO III.** Este capítulo establece los beneficios tributarios para los empleadores que tengan dentro de su planta a personas de la población pospenada, al respecto se establecen 2 tipos de beneficio tributario, aquel que descuenta el pago en el impuesto de renta, y aquel que descuenta el pago de los parafiscales, está concebido no desde el porcentaje total de la nómina, sino por el número unitario de trabajadores, ya que por porcentajes, resulta una berrera difícil de medir y difícil de cumplir por las diferencias que hay en las plantas de las empresas, sobre todo en las MIPYMES, de manera que se pretende tener una mejor capacidad de medición y de efectividad en la contratación a través de número de trabajadores, a mayor cantidad de trabajadores de la población pospenada, más será el descuento en los impuestos. Para este capítulo se estableció el enfoque de género frente a la financiación de programas educativos para la población pospenada que sean mujeres o de la población transgénero, financiación que impactará también el pago de renta y parafiscales.

**CAPÍTULO IV.** Este capítulo adopta las lecciones aprendidas y las medidas adoptadas para otro tipo de poblaciones como las personas discapacitadas, jóvenes, mujeres y de la tercera edad y es establecer situaciones preferenciales para los proponentes en las licitaciones y concurso de mérito que no tienen como factor definitivo de escogencia el precio, así, la mínima cuantía o la subasta inversa, sería difícil aplicarlo, por lo que se restringe a los procesos de selección mediante licitación pública y concurso de méritos, al estar ante proponentes que tengan trabajadores de la población pospenada o sean ellos de dicha población, tendrán una ventaja del 0.5% de la puntuación total, eso deja una ventaja para motivar el empleo, pero no equipara a la población pospenada con la población discapacitada por ejemplo, que tienen márgenes porcentuales de beneficio superiores.

Para el caso de la contratación pública se aplicó el enfoque de género determinando que en el caso que haya empate entre 2 proponentes por la misma causa (población pospenada), deberá escogerse a la mujer si estuviese dentro de los proponentes empatados, de persistir el empate se continuará con los mecanismos convencionales de desempate.

Para que se trate de una causa de beneficio tangible, se establece que, a mayor cantidad de trabajadores, mayor debe ser el número de la población pospenada que debe tener en la planta permanente, número de trabajadores que debe permanecer durante el tiempo que dure el contrato, pues de incumplir, se trataría de un incumplimiento del contrato por lo que es una causal de incumplimiento por parte del contratista.

**CAPÍTULO V.** La vigencia y las medidas complementarias están integradas en el mencionado capítulo, dando el mandato de regulación en tarifas para el pago del registro mercantil.

**III. MARCO CONSTITUCIONAL DEONTOLÓGICO. (FUNCIÓN DEL ESTADO)**

• **PREÁMBULO**

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

Constitución Política de Colombia

- **ARTÍCULO 10.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**IV. DATOS DE LA POBLACIÓN EN PRISIÓN**

A continuación, se muestran los datos actuales de la población que se encuentra recluida y los datos de hacinamiento que tiene el INPEC de forma general, entendiendo que el hacinamiento es una de las causas que más dificulta los procesos de resocialización y prevención de la reincidencia. Aclarando que los datos de hacinamiento aumentan o disminuyen de acuerdo con las zonas del país.

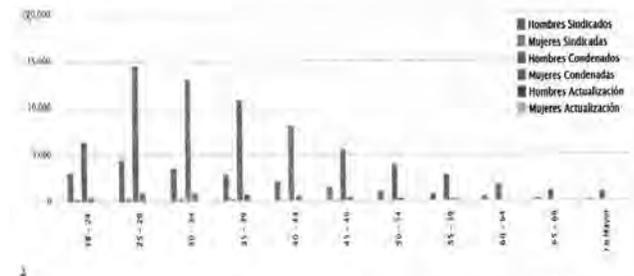
INFORMACIÓN INTRAMURAL			
CAPACIDAD	80,884		
POBLACIÓN	97,644		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
CONDENADOS	69,598	4,890	74,398
SINDICADOS	20,563	2,085	22,648
EN ACTUALIZACIÓN	527	71	598
POBLACIÓN	90,598	7,046	97,644
SOBREPOBLACIÓN	16,760		
HACINAMIENTO	20.72%		
CANT. DE ESTABLECIMIENTOS EN HACINAMIENTO			
	33	32	1

La muestra por lo menos 2 realidades esenciales para el proyecto de ley y para las decisiones de política criminal enfocada a la reinserción, por un lado si bien el hacinamiento porcentualmente aunque es alto, no pareciera ser excesivamente preocupante ocupando un

<sup>1</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/flow.html?\\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\\_Poblacion\\_Intramural&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec)

20.72%, resulta que ese porcentaje se concentra en casi el 60% de todos los establecimientos de reclusión, lo que evidencia las enormes dificultades que tiene el Estado para encontrar medias que contribuyan a la resocialización, al no tener espacios propicios para la rehabilitación.

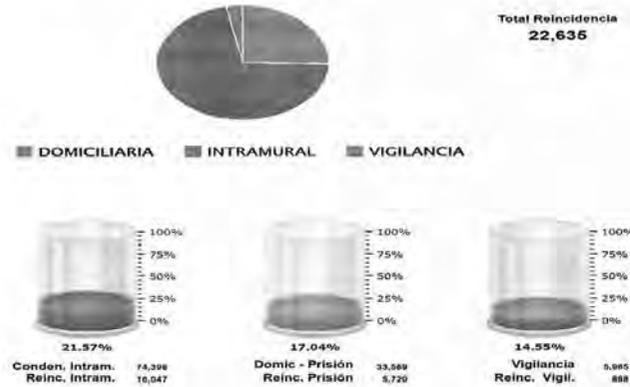
Pero además, el muy superior número de hombres que son condenados en comparación con las mujeres, fenómeno que resulta estándar a nivel mundial, y que exige replantear las construcciones sociales que rigen los comportamientos humanos, pero a pesar de eso, resulta que las mujeres tienen más dificultades para encontrar empleo por regla general, y si a eso se le suma la condición de ser pospenada, el prospecto de vida laboral, no siempre es alentador. Aunado a lo anterior, resulta que la mayor cantidad de actos criminales se realizan durante las épocas de mayor productividad laboral y estudiantil, pero que también es la población que ya tiene de por sí, dificultades para encontrar trabajos estables y duraderos. Así lo muestra el INPEC:



Un principio básico de la estadística es que correlación no implica causalidad, pero si es importante realizar acciones dirigidas a brindar oportunidades en los jóvenes que

<sup>2</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/QAS/ESTADISTICO\\_EDADES/INTRAMURAL/Dashboard/PANEL\\_EDADES\\_INTRAMURAL\\_NACIONAL](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/QAS/ESTADISTICO_EDADES/INTRAMURAL/Dashboard/PANEL_EDADES_INTRAMURAL_NACIONAL)

estadísticamente tienen más incidencia en la comisión de delitos, con un aumento importante en el grupo etario que corresponde a las edades que oscilan entre los 25 y 29 años de edad. Además, está la complicada realidad de la reincidencia, que resulta de un cúmulo de factores sociológicos y sociales que de encontrar reales y viables oportunidades fuera de la prisión, resultaría en la disminución de la reincidencia, entendiéndose que a parte de eso, se suman dos paradigmas que son difíciles de conciliar en la criminología, aquel que prefiere la detención intramural para los reincidentes o aquel que prefiere otras medidas como la domiciliaria, para el caso colombiano, resulta que los reincidentes vuelven mayoritariamente a la prisión, lo que da una primera pista sobre la predominancia de ciertos delitos, aquellos que no son de pena cumplible de forma extramural.



<sup>3</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Reincidencia/Dashboards/Reincidencia\\_Nacional](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Reincidencia/Dashboards/Reincidencia_Nacional)

El nivel educativo de las personas que están en situación de intramuralidad, es un indicador importante de que existen dos polos que se mostrarán en la siguiente gráfica:



Como se muestra en la gráfica, se evidencia que dentro de las divisiones hechas por nivel educativo alcanzado, las porciones más pequeñas corresponden a los niveles de técnico, tecnológico y profesional, demostrando que el acceso a mayor educación menor criminalidad, por lo que es necesario hacer énfasis en la educación, y sobre todo la educación posterior a la básica y media para reducir las cifras, pero el siguiente grupo que menor porcentaje tiene es lo que el INPEC denomina como "iletrados" que se refiere a las personas que no ingresan a un colegio, lo que implica revisar la formación escolar de manera integral. Y entender que hay herramientas de mejora pero que no es posible solucionar un problema bajo un enfoque único.

**V. INFORMACIÓN DE DELITOS**

<sup>4</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Nivel\\_Academico/Nivel\\_Academico\\_Intramural/Dashboards/Academico\\_Intramural\\_Nacional](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Nivel_Academico/Nivel_Academico_Intramural/Dashboards/Academico_Intramural_Nacional)

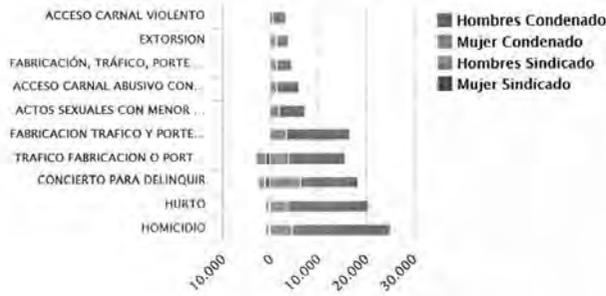
De acuerdo con los datos públicos, los delitos que cometen los hombres y las mujeres varían solo por este hecho de forma importante, por lo que el enfoque de género se justifica por ese hecho, pero así mismo, se justifican las exclusiones de ciertos delitos del proyecto, sobre todo cuando se tratan de menores de edad como víctimas.



Si bien hay unos delitos comunes en las comparaciones como el homicidio o el hurto, las diferencias entre los tipos de delitos en cuanto a la gravedad son menores en las mujeres, esto refuerza el enfoque de género del proyecto, pero es una alarma importante frente a la formación de los hombres.

En datos generales, tenemos que los delitos más cometidos y por los que más se sindicaban ciudadanos son los siguientes:

<sup>5</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Delitos/Dashboards/Delitos\\_Nacional](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Delitos/Dashboards/Delitos_Nacional)

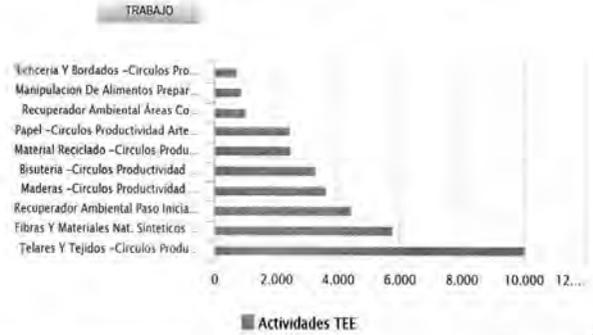


**VI. HABILIDADES DE LA POBLACIÓN INTRAMURAL**

Si bien hace falta mucha oferta para que se incluyan en los programas de trabajo, estudio y enseñanza dentro de las cárceles, lo cierto es que entender las habilidades que están adquiriendo los internos resultaría de vital importancia para tomar medidas institucionales de ubicación laboral o para establecer rutas de inserción más claras y efectivas.

Si bien la enseñanza resulta ser la categoría con menos reclusos incluidos porque como ya se mostró en gráficas anteriores, las personas con educación superior, técnica o tecnológica son la menor población dentro de las cárceles, si se han desarrollado programas de trabajo y estudio que están cuantificados por categorías.

<sup>4</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Delitos/Dashboards/Delitos\\_Nacional](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Delitos/Dashboards/Delitos_Nacional)



**VII. LA REINSERCIÓN LABORAL**

Entendida de forma somera las realidades que enmarcan la política penitenciaria en Colombia, y que detrás de las cifras, se encuentran seres humanos que merecen una segunda oportunidad, es por eso que fundaciones como ACCIÓN INTERNA, le apuestan a capacitar a los internos y cambiarle la cara a las cárceles y las percepciones que Colombia tiene de las cárceles, con capacitaciones en diferentes habilidades laborales, pero también apoyando a los reclusos en su realidad y las oportunidades que tienen al salir de prisión.

Nos Corresponde entonces ahora, como Estado demostrar que esas oportunidades existen, que ese principio constitucional de la dignidad humana no es solo un postulado teórico, sino que enmarca a todo ser humano, con errores, con fallas.

<sup>7</sup>[http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/TEE/TEE\\_Intramural/Dashboards/TEE\\_Intramural\\_Nacional](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/TEE/TEE_Intramural/Dashboards/TEE_Intramural_Nacional)

De los honorables representantes,

*Katherine Miranda Peña*  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

*Edward David Rodríguez R.*  
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

*Yenica Sugeln Acosta*  
**YENICA SUGELIN ACOSTA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

*Ángela Patricia Sánchez*  
**ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Cambio Radical

*Carlos Alberto Cuenca*  
**CARLOS ALBERTO CUENCA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Cambio Radical

*Alejandro Chacón Camargo*  
**ALEJANDRO CHACÓN CAMARGO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

*Jhon Jairo Roldán Avendaño*  
**JHON JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

*Martha Patricia Villalba*  
**MARTHA PATRICIA VILLALBA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido de la U

AQUÍ ESTÁ LA DEMOCRACIA

*Norma Hurtado Sánchez*  
**NORMA HURTADO SANCHEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido de la U

*Juan Carlos Wills*  
**JUAN CARLOS WILLS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Conservador

*Carlos Germán Navas Talero*  
**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Polo Democrático

*Luis Alberto Alban*  
**LUIS ALBERTO ALBAN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

*Aida Avella Esquivel*  
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
 Senadora  
 Partido Decentes

*Andrés Calle*  
**Andrés Calle**

*Juan Carlos Lozada*  
**Juan Carlos Lozada**

*David Pabón*  
**David Pabón**

**CONTENIDO**

Gaceta número 192 - Viernes, 26 de marzo de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO****Págs.**

Proyecto de Acto legislativo número 539 de 2021 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas. .... 1

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 540 de 2021 Cámara, por medio del cual se dictan normas para la conservación de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones. .... 6

Proyecto de ley número 541 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones. .... 12

Proyecto de ley número 542 de 2021 Cámara, por el cual se establece la instancia “mesas multipartidistas” de las juventudes de los partidos políticos y se dictan otras disposiciones. .... 16

Proyecto de ley número 543 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso a las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada - Ley Johana Bahamón. .... 19