



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 280

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de abril de 2021

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 31 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.*

##### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 31 DE 2021 SENADO.

*"Por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa."*

##### i. Antecedentes

Se presentaron cuatro proyectos de acto legislativo, un primer proyecto en el año 2017 que correspondió al Proyecto de Acto Legislativo No. 031 de 2017, en el año 2018 se presentó otro proyecto, el Proyecto de Acto Legislativo No. 074 de 2018 y en el año 2020 se presentaron dos proyectos de acto legislativo bajo los números 07 y 15, tramitados de forma acumulada. El primero fue archivado por vencimiento de términos en la Cámara de Representantes. El segundo, fue aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, pero en la Plenaria de la misma corporación se presentó ponencia negativa, acogida con una votación de 69 representantes contra 53. Los 2 proyectos acumulados en el 2020 se tramitaron en el Senado de la República, aprobándose en la Comisión Primera del Senado en primer debate, sin que se hubiese surtido el trámite ante la Plenaria en segundo debate, por lo cual se archivó.

Conjuntamente con los senadores Angélica Lozano Correa, Guillermo García Realpe, Jorge Eliecer Guevara, Luis Fernando Velasco Chaves, Maritza Martínez Aristizábal, Iván Luis Marulanda Gómez, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, y los representantes Juanita María Goebertus, José Daniel López, José Luis Correa López, Mauricio Toro, León Fredy Muñoz, Harry González, César Augusto Ortiz Zorro presentamos el 16 de marzo del año 2021 en la Secretaría General del Senado el presente Proyecto de Acto Legislativo, al cual corresponde la presente ponencia por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado.

##### ii. Objeto del proyecto

El proyecto de acto legislativo propone modificar los artículos 126 y 133 de la Constitución Política de Colombia, limitando la elección directa de los integrantes de

los cuerpos colegiados, máximo a tres (3) periodos, consecutivos o no, en una misma corporación.

##### iii. Contenido del proyecto

El Proyecto de Acto Legislativo tiene tres artículos, incluido el de la vigencia. Los primeros dos artículos proponen modificar los artículos 126 y 133 de la Constitución Política de Colombia, incluyendo en los dos la limitación a los integrantes del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales y de las juntas administradoras locales, para ser elegidos en forma directa, máximo a tres periodos, consecutivos o no, en una misma corporación.

##### iv. Exposición de motivos

Los argumentos que se adujeron en el proyecto original sostienen que el Proyecto tiene la finalidad de cancelar una deuda democrática del Congreso de la República con los colombianos que votaron el 26 de agosto de 2018 la Consulta Popular Anticorrupción.

En dicha consulta se formuló la siguiente pregunta:

*¿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?*

El resultado de la votación sobre esta pregunta fue de 11.300.109 de ciudadanos que votaron por el SÍ, contra 110.921 de ciudadanos que votaron por el NO. Este resultado, lo asume la exposición de motivos como una manifestación contundente de la voluntad popular en favor de la limitación por la que se preguntó, pese a no haber alcanzado el umbral requerido para ser vinculante, puesto que hicieron falta 470.159 votos.

Se sostiene además en la exposición de motivos que por parte de quienes se oponen a la reelección indefinida de servidores públicos en cuerpos colegiados, que

"existen mayores privilegios frente a cargos penales, cuando se es un político elegido que cuando no. En este sentido, los políticos incumbentes que han cometido actos de corrupción harán todo lo posible por obtener la reelección y mantenerse en sus puestos para no perder estos privilegios. Al contrario, cuando no existe la reelección indefinida, los políticos tendrán menores incentivos para la corrupción, ya que existe la posibilidad de que los gobiernos futuros realicen retaliaciones exponiendo cuando han tenido un mal comportamiento." También se afirma que: "Cuando la competencia política es muy reñida, los políticos incumbentes tendrán mayores incentivos para buscar rentas y utilizarlas en la compra de votos, ya que así se podrán mantener en su puesto. La posibilidad de reelegirse en lugar de ser un mecanismo para alinear los incentivos de los políticos con la ciudadanía, termina teniendo el efecto contrario, a saber, la superposición de los intereses privados a los de la población."

Frente a la situación de la reelección de los corporados públicos en Colombia, se afirma que la Constitución Política no prevé un escenario jurídico de inelegibilidad por haber desempeñado el cargo en períodos anteriores, lo que permite su reelección indefinida. Para suplir esta ausencia de norma sobre la inelegibilidad "el proyecto de acto legislativo, objeto de este proyecto, propone reformar la Constitución de manera que se limite el derecho al sufragio pasivo, a saber, a ser elegido, de los congresistas que hayan ejercido el cargo por tres períodos consecutivos o no consecutivos, (...).

El establecimiento de límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, busca ampliar la participación política así como la aplicación del principio democrático, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos. Lo anterior, se consigue a partir de la dinamización en la rotación y alternancia en el poder, que permite mayores oportunidades a aquellos interesados en participar de manera activa en la democracia. De esta manera, se propende por la renovación de los partidos y movimientos políticos, logrando una despersonalización de la política. Se consigue, en consecuencia, que las actuaciones de dichas colectividades respondan a la identidad, ideología y línea programática de las colectividades, y no a acumulaciones de poder en cabeza de personas determinadas."

La exposición de motivos también contiene cifras relacionadas con la renovación legislativa en Colombia y señala que "según un informe realizado por Congreso

Visible, 183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en las elecciones legislativas de 2010 buscaban repetir en el nuevo periodo de 2014-2018, lo que equivale al 68,5% de la corporación." En cuanto a las elecciones del 2018, "la tasa de reelección legislativa en el Senado de la República fue de un 67% y en la Cámara de Representantes fue de un 32%. Esto indica que se está ante un fenómeno de renovación gradual, que requiere de la implementación de medidas que permitan su fortalecimiento."

De igual manera, se incluye una tabla que da cuenta del panorama internacional actual frente a la limitación del mandato de los parlamentarios. Esta información muestra datos como que México tenía una prohibición de reelección inmediata, eliminada del ordenamiento jurídico en 2014, permitiendo la permanencia de los parlamentarios por dos períodos en el Senado y por cuatro períodos en la Cámara, mientras que desde el año 1933 para legisladores federales, que corresponden en nuestro ordenamiento al Concejo y Asamblea se prohíbe la reelección inmediata. En Ecuador se permite la reelección por una sola vez consecutiva o no. En Bolivia se permite la reelección a Cámara y Senado por una sola vez y de manera consecutiva. En Australia el período en corporaciones que corresponden a la Cámara y el Senado es de máximo 3 años sin reelección inmediata. En Nueva Zelanda a nivel de Congreso Nacional los legisladores pueden estar durante un período máximo de 3 años sin reelección.

Tabla 1. Derecho congresado

	CONGRESO		CONCEJO	ASAMBLEA
	CAMARA	SENADO		
MEXICO	1993: Prohibición de reelección inmediata. Se permitió de nuevo en 2014. Pueden permanecer máximo 12 años (2 períodos Senado, 4 Cámara) pero debe ser reelecto con las mismas condiciones iniciales (partido o coalición). (DOF 24-04-1993, 10-03-2014)		1993: Prohibición de reelección inmediata para legisladores federales. (DOF 10-02-2014)	
ECUADOR	2018: Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez consecutiva o no, para el mismo cargo. Si es para un cargo diferente, deberán renunciar al que están en el momento de postulación. (Art. 114, Constitución Política)			
ESPAÑA	No existe regulación a nivel nacional		En algunas regiones hay limitaciones. Juan de Castilla y León establece máximo 8 años en el mismo cargo sin posibilidad de reelección para la misma institución.	
BOLIVIA	El tiempo de mandato de los asambleístas es de 5 años y solo se pueden reelegir una vez de manera continua. (Art. 154, Constitución Política de Bolivia).			
AUSTRALIA	Pueden estar durante un periodo máximo de 3 años sin reelección inmediata (Commonwealth of Australia Constitution Act, Art. 13)		Pueden estar durante un periodo máximo de 6 años, pero la mitad de los Senadores se renueva a los 3 años (Commonwealth of Australia Constitution Act, Art. 13)	
NUOVA ZELANDA	Pueden estar durante un periodo máximo de 3 años sin reelección (Crown Entities Act 2004, s. 30)			

v. Comentarios del ponente

La idea de imponer límites a los mandatos parlamentarios y en general a los diferentes cargos públicos no es nueva. La democracia ateniense poseía unos rasgos característicos, entre ellos: que la duración de los cargos fuera muy breve, para evitar que a nadie lo mandaran otros por mucho tiempo; y que nadie pudiera ocupar dos veces un mismo cargo, para brindarle la oportunidad a otros de gobernar. (Ibáñez, 2015)<sup>1</sup> Al respecto, Aristóteles enseñó: "Fundamento básico del sistema democrático es la libertad (...), y un rasgo de la libertad es el ser gobernado y gobernar alternativamente."<sup>2</sup>

La limitación de mandatos tiene fundamento en su fin legítimo de propender por una mayor distribución del poder político entre los ciudadanos, lo que derivaría en un parlamento ciudadano, que atiende a las necesidades y realidades ciudadanas y no a los intereses particulares. Esta distribución de poder político era lo que en la democracia ateniense se denominaba *isonomía*, término que hacía referencia no solo a la igualdad ante la ley, sino a la igualdad de participación política, es decir, que todos los ciudadanos tuvieran la misma oportunidad de gobernar, turnándose en el poder. (Ibáñez, 2015)<sup>3</sup>

Lo anterior, se ha buscado proteger y garantizar en la actualidad como se puede evidenciar en los diferentes instrumentos internacionales. Por ejemplo, La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23 para referirse a los derechos políticos utiliza también el término "oportunidades":

"Artículo 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes **derechos u oportunidades**:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

<sup>1</sup> : Ibáñez, Antonio. *La limitación de mandatos parlamentarios: Una técnica constitucional para la renovación permanente de las élites políticas*. Revista de Derecho UNED, núm. 17, 2015. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16299/14046>

<sup>2</sup> Del Aguila, Rafael y otros. *La democracia en sus textos*. Citado por: ibidem.

<sup>3</sup> Ibid.

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos u oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." (Subrayado fuera del texto original)

Disposición con similar redacción se encuentra en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

"Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes **derechos u oportunidades**:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país." (Subrayado fuera del texto original)

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante: CIDH) ha manifestado que:

"A diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la misma no solo establece que sus titulares gozan de derechos, sino que agrega el término "oportunidades", lo cual implica la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación."<sup>4</sup> (Subrayado fuera del texto original)

La limitación de mandatos que busca implementar esta iniciativa legislativa es una disposición que genera las condiciones para fortalecer la democracia otorgando más

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel Sosa y otros. Vs. Venezuela. Sentencia de 08 de febrero de 2018. Parráfo 111.

posibilidades a más personas de ejercer su derecho al sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser elegido. Los resultados de esta iniciativa se han corroborado empíricamente. El caso más representativo y que cuenta con más estudios es Estados Unidos. Este país está conformado por 50 estados, de los cuales 23 aprobaron una ley que implementaba una limitación al mandato (*term limits*) de los parlamentarios federales de cada Estado. Sin embargo, esta ley fue derogada por la Corte Suprema de Estados Unidos argumentando que se necesitaba de una enmienda constitucional para limitar estos períodos. A pesar de esto, actualmente 15 estados tienen una limitación del mandato de los parlamentarios estatales.<sup>5</sup> Antes de enumerar los aspectos positivos de estas medidas, es importante resaltar que la decisión de cada Estado de establecer los límites a los mandatos no fue adoptada por los parlamentarios, sino que fueron todas producto de iniciativas ciudadanas con el apoyo de movimientos ciudadanos y organizaciones como *Term Limits*<sup>6</sup>.

Las ventajas que se han evidenciado en los 15 estados de Estados Unidos que tienen *term limits* son:

- Las elecciones son más competitivas. Se presentan muchos más candidatos pues las posibilidades de obtener una curul son mayores si no aspiran los titulares de las mismas con ventajas como el poder y los recursos.<sup>7</sup> Así se evidenció en California en 1992 cuando después de la implementación de los límites aumentó más de un 25% la presentación de candidatos a los siguientes comicios.<sup>8</sup>
- Aumento en la diversidad de las cámaras. En los estados que aprobaron los límites de mandato hubo un aumento en la representatividad de las minorías. Por ejemplo, en Michigan pasaron del 10% al 18% después de la implementación de los límites.<sup>9</sup> Las mujeres también se beneficiaron de estas medidas, un estudio reciente<sup>10</sup> revela que la representatividad de las mujeres en los estados que tienen limitación a los mandatos es en promedio un 2.6% mayor que en los demás estados.

<sup>5</sup> Term Limits. *State legislative term limits*. Disponible en: <https://www.termlimits.com/state-legislative-term-limits/>  
<sup>6</sup> *TERM LIMITS*. Es una organización que busca que las legislaturas sean legislaturas ciudadanas que surjan de elecciones competitivas, la rotación de cargos y una expansión de la participación ciudadana en el proceso electoral. "Citizen legislatures arising from competitive elections, rotation in office and expanded citizen access to the electoral process." Tomado de: <https://www.termlimits.com/about/>  
 Basham, Term Limits, p. 5. Disponible en: [https://www.termlimits.com/library/Basham\\_amicus\\_draft.pdf?\\_t=1601411136](https://www.termlimits.com/library/Basham_amicus_draft.pdf?_t=1601411136)  
<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 6.  
<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 9.  
<sup>10</sup> Citado por: *Ibid.*

Otras ventajas<sup>11</sup>:

- Rotación masiva en algunas legislaturas, inyección de nuevas políticas e ideas y debilitamiento de las relaciones entre los políticos y los diferentes grupos de interés que generaban redes clientelares.
- Mayor coherencia ideológica entre el candidato y el rol que desempeña en el cargo.
- "Los límites de mandato son un instrumento importante de democratización, no solo porque limitan el poder de los líderes individuales, sino también porque tienden a promover la alternancia de partidos políticos, que a su vez fomenta el desarrollo democrático."<sup>12</sup>

Sumado a lo anterior, este Proyecto de Acto Legislativo, como se manifestó en la exposición de motivos, surge como consecuencia del mandato claro, contundente e inequívoco que dieron los ciudadanos en la Consulta Anticorrupción, constituyéndose a nuestro juicio en un deber del Congreso como representantes del pueblo dar cumplimiento al resultado mayoritario de la consulta ciudadana que bien puede sumirse como un verdadero mandato.

Ahora, a la crítica formulada en torno a que no es clara la relación entre el resultado de la consulta anticorrupción en cuanto al tema de la limitación de la reelección, con lo que puede asumirse como una lucha contra la corrupción, en tanto que la limitación de los períodos de quienes resulten elegidos puede evitar hechos de corrupción, conviene recordar al menos estos dos ya conocidos argumentos: i) "Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! ¡La misma virtud necesita límites!", y ii) las personas son *homo economicus*<sup>13</sup>.

Según el primer argumento, bien puede decirse que entre más tiempo permanezca una persona en el poder, más probabilidades tiene de abusar de él, por lo que establecer un tiempo límite de permanencia en un cargo se hace necesario para evitar la conformación de redes clientelares o al menos a contribuir a su disminución.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 9-13.  
<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 16. "Term limits are changing our country's political culture and paving the way to real reform. Consequently, the entrenchment of term limits in state constitutions, including Illinois, should be encouraged."  
<sup>13</sup> Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1998, traducción de Mercedes Blázquez y Pedro Vega. Citado por: *Op. Cit. Ibañez*, p. 368.

Obsérvese que según los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2020<sup>14</sup>, Colombia obtuvo el puesto 92 con un puntaje de 39 (en la escala utilizada, cero (0) significa corrupción muy elevada y 100 equivale a ausencia de corrupción), Colombia se encuentra por debajo del promedio que se estableció en 43. Desde 2012 Colombia se ha mantenido entre los 36 y los 39 puntos, lo que evidencia el lamentable escenario de Colombia frente a este fenómeno que obliga la implementación de medidas que ayuden a combatir la pandemia de la corrupción y sus efectos nocivos en la sociedad colombiana. El anterior estudio pone en evidencia también la pérdida de confianza en la política y en las instituciones, lo que se podría contrarrestar con una renovación en la clase política como consecuencia de la aprobación de este proyecto.

Respecto al segundo argumento según Gary S. Becker<sup>15</sup>, al ser *homo economicus*, las decisiones son tomadas de forma racional, teniendo en cuenta los incentivos y las utilidades que recibirán con sus actuaciones. Así entonces, las personas son disuadidas de delinquir, en mayor medida, por la probabilidad de condena. Con esta reforma y como se expresó en la exposición de motivos, los incentivos para delinquir son menores, pues la imposibilidad de reelección indefinida genera un aumento en las probabilidades de que se evidencien las conductas ilícitas cometidas en los períodos en los que fueron elegidos, y asimismo aumente la posibilidad de ser sancionados.

En cuanto a otra de las críticas que se le ha hecho al proyecto, según la cual la limitación de los mandatos vulneraría el derecho al sufragio pasivo y limitaría también la voluntad del elector primario de elegir y consecuentemente el derecho al sufragio positivo, bien sabemos como lo ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los derechos políticos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.<sup>16</sup> Frente a la regulación de estos, ha manifestado que:

"La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades

<sup>14</sup> La República. "Colombia es 92 entre países con mayor corrupción según Transparencia Internacional". Tomado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-92-entre-paises-con-mayor-corrupcion-segun-transparencia-internacional-3117309>  
<sup>15</sup> Becker, Gary. *Crimen y Castigo: un enfoque económico*. 1974.  
<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo. 206.

históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos."<sup>17</sup>

No obstante, se faculta a los Estados para regular estos derechos y oportunidades, lo que debe sujetarse a las condiciones y requisitos consagrados en la Convención, los cuales son<sup>18</sup>: i) legalidad de la medida restrictiva; ii) finalidad de la medida restrictiva; y iii) necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva.

El primero de estos requisitos hace referencia a que la limitación debe estar claramente establecida por la ley, es decir, "la norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material."<sup>19</sup> Este requisito se cumpliría pues la finalidad del proyecto es incluir en la Constitución, a través del trámite establecido, la causal de inelegibilidad.

El segundo de los requisitos exige que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de las permitidas por la Convención. El artículo 23 no establece explícitamente las causas legítimas específicas de estos derechos, por lo cual, se debe tener en cuenta el artículo 32 que menciona las finalidades generales legítimas, entre ellas: "las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática". La finalidad de esta limitación, como se ha mencionado a lo largo de esta exposición, es el fortalecimiento de la democracia por medio de: el mayor reparto del poder político, la renovación de las élites políticas, fortalecimiento y democratización del derecho al sufragio pasivo, prevención de la corrupción, aumento de la representatividad de las minorías y unas contiendas electorales mucho más competitivas.

Para evaluar si la medida cumple con el tercer requisito se debe valorar si: "a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo."<sup>20</sup> Por las razones políticas, históricas y sociales de Colombia, es necesario fortalecer la democracia y aumentar la confianza de la sociedad en las instituciones, situaciones que se beneficiarían de la adopción de este tipo de medidas. Por otro lado, la

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutman Vs. México. Sentencia de 06 de agosto de 2008, párrafo. 166.  
<sup>18</sup> *Ibidem*, párrafos. 175-186.  
<sup>19</sup> *Ibid.* párrafo. 176.  
<sup>20</sup> *Ibid.* párrafo. 186.

limitación de mandatos es una técnica susceptible de graduación.<sup>21</sup> En este caso, se propone la menos restrictiva de los derechos, que si bien limita el derecho a ser elegido no lo niega o desconoce. La limitación se ajusta a las finalidades planteadas y así se puede afirmar a partir de la experiencia de los diferentes estados que implementaron los *term limits* en Estados Unidos.

Analizados y superados los requisitos exigidos por la CIDH se puede concluir que la limitación de mandatos que propone implementar el presente Proyecto de Acto Legislativo a los miembros del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales y de las juntas administradoras locales, para ser elegidos en forma directa, máximo a tres períodos, consecutivos o no, en una misma corporación, es compatible con la Convención Americana.

En relación con el deber del Estado de implementar este tipo de medidas, la Corte ha expresado que:

*"A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia..."*<sup>22</sup> (Subrayado fuera del texto original)

Para finalizar, es necesario hacer mención a la Opinión Consultiva que le solicitó el Estado Colombiano a la CIDH sobre la reelección indefinida presidencial el 21 de octubre del 2019 y como consecuencia, a las observaciones que se presentaron y que por el tema tratado son pertinentes en este estudio. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó una observación y en ella afirmó de forma

<sup>21</sup> La limitación de mandatos puede ser: parcial (para un determinado cargo público), total (para todos los cargos públicos), consecutiva (para un determinado cargo por dos o más períodos consecutivos), absoluta (de por vida). Ibañez. Op. Cit.  
<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutman Vs. México. Op. Cit. párrafo 204.

contundente que: *"no existe un derecho a la reelección indefinida en el ámbito del sistema interamericano"*<sup>23</sup> y, por el contrario, expresó que:

*"resulta incluso imperativo que los Estados impongan restricciones que cumplan con el principio de proporcionalidad, pues como se ha indicado a lo largo del presente escrito, sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud, por lo que esta es un presupuesto fundamental para que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ante los órganos del Sistema Interamericano."*<sup>24</sup> (Subrayado fuera del texto original)

Existen entonces fundamentadas razones de orden histórico, jurídico, político y social para que la limitación de la reelección de miembros de cuerpos colegiados a que se refiere el presente Proyecto de Acto Legislativo haga parte de nuestra Carta Política como una poderosa herramienta de construcción de una más amplia, plural y sólida democracia que garantice mejor derechos fundamentales de los asociados y otorgue mayores oportunidades de acceso al poder político y de distribución del mismo. Los reclamos de mayor democracia, participación y oportunidades de diferentes sectores de la sociedad colombiana tienen una larga tradición y se han expresado de formas tan diversas como la necesidad de fortalecimiento de partidos, modificación del sistema electoral, cambios en la estructura de los organismos encargados de la arquitectura y vigilancia electoral, hasta incluso expresiones por fuera de nuestra normatividad constitucional y legal. Nuestra historia está saturada de reclamos ciudadanos por una auténtica y verdadera participación en la construcción del poder político que legitime nuestra democracia.

Los argumentos que aquí exponemos sirven de fundamento para solicitar a la Comisión dar primer debate al presente Proyecto de Acto Legislativo.

**vi. Conflictos de interés.**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, y como se manifestó en la exposición de motivos, no existe conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma

<sup>23</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Solicitud de opinión consultiva a la corte interamericana de derechos humanos, la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*, párrafo. 105.  
<sup>24</sup> Ibidem, párrafo. 102.

busca hacer modificaciones de orden institucional limitando el número de veces que se puede ser elegido a una corporación pública.

Para que se configure un conflicto de interés, la discusión o votación de un proyecto debe resultar en un beneficio particular, actual y directo para el congresista. Según el literal a) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, se entiende por 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."*

En el presente caso no se está generando un privilegio o ganancia en beneficio de los congresistas, por el contrario, se les está limitando el derecho al sufragio pasivo. Al respecto, el Consejo de Estado ha afirmado 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"*<sup>25</sup>.

Adicionalmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, contempla situaciones en las que no hay conflicto de interés, entre ellas:

*"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."* (Subrayado fuera del texto original)

La votación negativa por parte de los congresistas, en el presente proyecto de acto legislativo, tampoco genera un conflicto de interés, pues como lo dispone la norma, negar su aprobación equivale a mantener la normatividad vigente.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Radicado No. 25000-23-15-000-2008-01392-01. CP: María Claudia Rojas Lasso. Tomado de: [https://www.redjurista.com/Documents/consejo-de-estado-seccion-primer-a-e-no-25000-23-15-000-2008-01392-01\(p\).de-2010.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo-de-estado-seccion-primer-a-e-no-25000-23-15-000-2008-01392-01(p).de-2010.aspx#/)

La Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005: *"la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales"*<sup>26</sup>.

**vii. Proposición.**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, me permito rendir ponencia positiva y consecuentemente solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 31 de 2021, *"Por medio del cual se limitan los períodos de los*

<sup>26</sup> Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-1040 De 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

*miembros de los cuerpos colegiados de elección directa."*, de acuerdo con el texto del proyecto original.

Cordialmente,



**TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ**  
 Senador de la República.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 – 2019 SENADO.**

*“Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”*

Bogotá, D.C 25 marzo de 2021  
 Doctor  
**ARTURO CHAR CHALJUB**  
 Presidente  
 Senado de la República  
 E. S. D.

**Asunto:** Ponencia para segundo debate proyecto de ley No 081 – 2019 Senado, “Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De conformidad con 678,-lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia **POSITIVA** para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 081 – 2019 Senado, “Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones:

1. Antecedentes de la Iniciativa
2. Objeto y Justificación del Proyecto
3. Marco Jurídico
4. Texto Aprobado Comisión Séptima
5. Modificaciones al Texto
6. Texto Propuesto para segundo debate
7. Proposición

**1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley No. 081 de 2019 Senado fue radicado el 31 de julio de 2019 en la Secretaría General del Senado de la República. El autor del Proyecto es el H.S Carlos Manuel Meisel Vergara. El texto original radicado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 731 de 2019,

El proyecto de ley de fue presentado ante la Secretaria General del Senado de la República, Posteriormente, el día 13 de octubre de 2019 su reparto decidió que su trámite debía darse en la Comisión Séptima del Senado.

El día 17 de junio de 2020 fue aprobado por la Comisión Séptima del Senado por la totalidad de sus integrantes, y dentro de este marco se designó como Ponente al H.S Gabriel Jaime Velasco Ocampo y Fabián Castillo.

Al momento de presentación no se ha solicitado concepto a las entidades toda vez que el proyecto tuvo cambios importantes durante su trámite en Comisión Séptima. Se presentó consenso entre los ponentes y el Gobierno Nacional, por tal razón no se modifica el texto aprobado en Comisión Séptima.

**2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar y adicionar la ley 1780 de 2016 la ampliación de los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

El proyecto consta de cuatro artículos incluidos la vigencia, el primero de ellos es el objeto del proyecto, el segundo es la modificación del artículo 3 de la ley 1780 de 2016 estableciendo la exención del pago de la matrícula mercantil, el tercero establece el no aporte a las cajas de compensación, el cuarto establece la vigencia y derogatorias.

**3. MARCO JURÍDICO**

El Artículo 45 de la Constitución Política de Colombia establece que “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la Juventud”.

Ley 1780 de 2016 por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones, con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad; como una medida para contrarrestar las alarmantes cifras de desempleo para jóvenes

entre 18 y 28 años de edad; como una medida para contrarrestar las alarmantes cifras de desempleo juvenil.

Pese a este avance legislativo, han sido muchas las críticas en cuanto a la eficacia de la misma. Entre ellos, STEFANO FARNÉ manifiesta: “Por su parte, el proyecto de ley colombiano tiene una aplicación limitada. De hecho, para ser reconocidos como descuento tributario, los aportes parafiscales deben haber sido efectivamente pagados. Lo anterior implica que los beneficios por “formalización” y por “primer empleo” ofrecidos en la mencionada propuesta de ley son excluyentes. De hecho, es apenas evidente que, si una empresa se acoge a los descuentos tributarios previstos por formalización, no paga aportes parafiscales y, por lo tanto, no puede deducirlo de sus impuestos en el caso en que contrate jóvenes trabajadores. Esta cláusula de exclusión, junto con la obligación de que los jóvenes constituyan personal adicional de la nómina de la empresa, hace de la Ley de Primer Empleo colombiana una quimera”.

MARÍA ELENA CRUZ citada en el CONPES 173 DE 20145 cuando se determina que los aprendizajes y pasantías pretenden inserción laboral, en este caso, de los jóvenes en proceso de educación. Por ello, se establece que fortalecer las capacidades de jóvenes facilita el acceso al empleo, pero igualmente, señala, que debe reconocerse que la “capacitación no genera empleos”. Dicho análisis lleva a una reflexión y es abrir escenarios de empleabilidad sin experiencia para los jóvenes buscando disminuir el desempleo juvenil y la informalidad laboral para que, de esta manera con nuevos cotizantes jóvenes, sin experiencia laboral, se amparen a través de oportunidades laborales y al mismo tiempo contribuyan al sistema de seguridad social con aportes. ANA MIRANDA y MIGUEL ALFREDO hacen un estudio sobre el primer empleo en américa latina en el cual resaltan el desarrollo de iniciativas para formación del trabajo juvenil, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.**

Tipo de intervención	Ejemplos
Planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Belice:</b> Programa de capacitación para jóvenes</li> <li>• <b>Colombia:</b> Programa jóvenes en acción, Subsidio empleo joven</li> <li>• <b>Chile:</b> Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes laborales, Técnicas para Chile</li> </ul>
Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bolivia:</b> Desarrollo humano juvenil vía empleo, Programa mi primer empleo</li> </ul>
Regímenes particulares de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>México:</b> Jóvenes Escasa, Mi primer trabajo, Primer empleo</li> <li>• <b>Perú:</b> Programa de capacitación laboral para jóvenes, Plan de acción de empleo juvenil</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>República Dominicana:</b> Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas</li> </ul>

Acciones con foco en la integralidad	Articulación de trayectorias educativo-laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina:</b> Programa de educación media y formación para el trabajo</li> <li>• <b>Bolivia:</b> Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres</li> <li>• <b>Uruguay:</b> Uruguay Trabaja</li> </ul>
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina:</b> Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa jóvenes PYME, capital semilla y empresas madrinadas</li> <li>• <b>Brasil:</b> Projovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo</li> </ul>
Leyes laborales	Ley de primer empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Brasil:</b> Ley n.º 10.997 de Aprendiziz [2000]</li> <li>• <b>Colombia:</b> Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo (2010)</li> <li>• <b>Paraguay:</b> Ley n.º 4.951/13 de Inserción al Empleo Juvenil (2013)</li> <li>• <b>Perú:</b> Ley n.º 30.288 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social (2014, derogada)</li> <li>• <b>Uruguay:</b> Ley n.º 19.133 de Empleo Juvenil (2013)</li> </ul>
	Leyes generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina:</b> Ley n.º 27.264/16 Programa de Recuperación Productiva (2016), Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente-Contrato de aprendizaje (2008), Ley n.º 20.744/76 de contrato de trabajo (1976)</li> <li>• <b>Bolivia:</b> DS n.º 2.24 Ley General del Trabajo-Contrato de aprendizaje (Art. 28 y siguientes) (1942)</li> <li>• <b>Colombia:</b> Ley n.º 789/02 de Contrato de Trabajo (2002)</li> <li>• <b>Honduras:</b> Decreto n.º 75-90 Código de Trabajo-Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 173 y siguientes, Art. 129 y siguientes) (1996)</li> <li>• <b>Perú:</b> Ley n.º 28.5188/05 Sobre modalidades formativas laborales (2005)</li> <li>• <b>México:</b> Ley Federal del Trabajo (1970)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL (2017); Organización Internacional del Trabajo (2015); OCDE/CEPAL/CAF (2016).

4. TEXTO APROBADO COMISIÓN SÉPTIMA SENADO

TEXTO DEFINITIVO COMISIÓN SÉPTIMA AL PROYECTO DE LEY N° 081 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 1780 DE 2016, SE GENERAN INCENTIVOS PARA LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la ley 1780 de 2016 ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

**ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:**

*Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.*

*Parágrafo 1° Serán beneficiarias de programas de capacitación gratuitos otorgados por la cámara de comercio de su jurisdicción, en las cuales se entregarán herramientas que velen su sostenibilidad, consolidación y crecimiento como empresa en aspectos relacionados con formalización laboral, Gobierno Corporativo, Acceso a Financiación, Garantías Mobiliarias, Nuevas tecnologías y Comercio Electrónico; así como la integración y articulación con los diferentes actores del ecosistema emprender.*

*Parágrafo 2° El Ministerio de Comercio reglamentará en el término de 6 meses las acciones necesarias para el desarrollo de los programas de capacitación a las pequeñas empresas jóvenes.*

**ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 7 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 7°. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.** Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación.

*Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.*

*El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.*

**PARÁGRAFO 1o.** El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

**PARÁGRAFO 2o.** En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

**PARÁGRAFO 3o.** Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

**ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

5. MODIFICACIONES AL TEXTO

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la ley 1780 de 2016 ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.	<b>ARTICULO 1°. OBJETO</b> La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar a la ley 1780 de 2016, <u>ampliando la ampliación de los</u> incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.
<b>ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b>  <i>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</i>  <i>Parágrafo 1° Serán beneficiarias de programas de capacitación gratuitos otorgados por la cámara</i>	<b>Sin Cambios</b>

<i>de comercio de su jurisdicción, en las cuales se entregarán herramientas que velen su sostenibilidad, consolidación y crecimiento como empresa en aspectos relacionados con formalización laboral, Gobierno Corporativo, Acceso a Financiación, Garantías Mobiliarias, Nuevas tecnologías y Comercio Electrónico; así como la integración y articulación con los diferentes actores del ecosistema emprender.</i>	
<i>Parágrafo 2° El Ministerio de Comercio reglamentará en el término de 6 meses las acciones necesarias para el desarrollo de los programas de capacitación a las pequeñas empresas jóvenes.</i>	
<b>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 7 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b>  <b>ARTÍCULO 7°. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.</b> Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de	<b>Sin Cambios</b>

<p><i>trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación.</i></p> <p><i>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</i></p> <p><i>El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> <i>El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> <i>En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen</i></p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="831 587 1149 844"> <p><i>para reemplazar personal contratado con anterioridad.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> <i>Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</i></p> </td> <td data-bbox="1149 587 1466 844"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 844 1149 947"> <p><b>ARTÍCULO 4º. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="1149 844 1466 947" style="text-align: center;"> <p><b>Sin Cambios</b></p> </td> </tr> </table>	<p><i>para reemplazar personal contratado con anterioridad.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> <i>Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</i></p>		<p><b>ARTÍCULO 4º. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Sin Cambios</b></p>
<p><i>para reemplazar personal contratado con anterioridad.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> <i>Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</i></p>					
<p><b>ARTÍCULO 4º. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Sin Cambios</b></p>				
<p><b>6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 – 2019 SENADO.</b></p> <p><i>“Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTICULO 1º. OBJETO</b> La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar a la ley 1780 de 2016, la ampliación de los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b></p> <p><i>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</i></p> <p><i>Parágrafo 1º Serán beneficiarias de programas de capacitación gratuitos otorgados por la cámara de comercio de su jurisdicción, en las cuales se entregarán herramientas que velen su sostenibilidad, consolidación y crecimiento como empresa en aspectos relacionados con formalización laboral, Gobierno Corporativo, Acceso a Financiación, Garantías Mobiliarias, Nuevas tecnologías y Comercio Electrónico; así como la integración y articulación con los diferentes actores del ecosistema emprendedor.</i></p>	<p><i>Parágrafo 2º El Ministerio de Comercio reglamentará en el término de 6 meses las acciones necesarias para el desarrollo de los programas de capacitación a las pequeñas empresas jóvenes.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 7 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 7º. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.</b> <i>Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación.</i></p> <p><i>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</i></p> <p><i>El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> <i>El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> <i>En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> <i>Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</i></p>				

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

**GABRIEL VELASCO OCAMPO**  
COORDINADOR PONENTE  
Senador de la República

**FABIAN GERARDO CASTILLO**  
PONENTE  
Senador de la República

**7. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a la plenaria del Senado de la República acompañar esta iniciativa legislativa de manera **POSITIVA** y dar **SEGUNDO DEBATE** al proyecto de ley número 081 – 2019 Senado, “Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Congresistas,

**GABRIEL VELASCO OCAMPO**  
COORDINADOR PONENTE  
Senador de la República

**FABIAN GERARDO CASTILLO**  
PONENTE  
Senadora de la República

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de abril del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 81/2019 SENADO

**TÍTULO DEL PROYECTO:** “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 1780 DE 2016, SE GENERAN INCENTIVOS PARA LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO – COMISIÓN VII SENADO

**CONTENIDO**

Gaceta número 280 - miércoles, 14 de abril de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 31 de 2021 Senado, por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.....	1
Ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley número 081 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.....	5