



# 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 579

Bogotá, D. C., viernes, 4 de junio de 2021

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 551 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.*

Bogotá D.C., 03 de junio de 2021

Honorable Representante  
**Juan Diego Echavarría Sánchez**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

**Asunto:** Informe de Ponencia para PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 551 de 2021 Cámara "Por medio del cual se garantiza un pensión para quienes padecen una enfermedad terminal."

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 551 de 2021 Cámara "Por medio del cual se garantiza un pensión para quienes padecen una enfermedad terminal." en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del Autor
- IV. Conceptos
- V. Consideraciones de los Ponentes
- VI. Causales de Impedimento
- VII. Pliego de Modificaciones
- VIII. Proposición
- IX. Texto Propuesto Primer Debate

CARLOS EDUARDO ACOSTA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Colombia Justa Libres

FABIAN DIAZ PLATA  
Representante a la Cámara por  
Santander  
Coalición Alternativa Santandereana

JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal Colombiano

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 18 de marzo de 2021 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca, el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 194 del 26 de marzo de 2021.

El 05 de mayo de 2021 fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes a la Cámara Carlos Eduardo Acosta Lozano (Coordinador Ponente), Juan Carlos Reinales Agudelo y Fabián Díaz Plata.

El 25 de mayo de 2021 fue aprobada por parte de la mesa directiva una prórroga para la presentación de la ponencia en primer debate.

#### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto garantizar una condición de vida digna para las personas que padecen una enfermedad terminal.

Está compuesto de 4 artículos incluida su vigencia.

**III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR**

Este proyecto de ley busca garantizar ingresos a las personas que padecen una enfermedad terminal por medio de la pensión de invalidez. El objetivo es flexibilizar las condiciones de acceso para los pacientes que deseen acceder a esta modalidad de pensión.

**Sobre la pensión de invalidez**

Según la ley actual, la pensión de invalidez se causa cuando una persona tiene una enfermedad que le haya generado una pérdida en su capacidad laboral igual o superior al 50%. El paciente podrá acceder a una pensión de invalidez si se cumple, al menos, alguna de las siguientes condiciones:

1. Haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.
2. Haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.
3. Si es menor de veinte años, acreditar haber cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.
4. Cuando como afiliado haya cotizado, por lo menos, el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, el interesado solo requerirá haber cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

En la ley 100 de 1993 se dispone un mecanismo para calcular el monto de la pensión por invalidez; sin embargo, se establece que en ningún caso dicha pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Los recursos para el pago de estas pensiones serán del ahorro de beneficiario y los recursos adicionales para garantizar, al menos, un salario mínimo como mesada pensional se podrán obtener de la aseguradora del fondo pensional con el cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes. En caso de que el afiliado no cumpla ningún requisito, aplicaría la devolución de saldos incluidos los rendimientos financieros y el bono pensional, si hubiera lugar.

**Cifras de contexto sobre la pensión de invalidez**

Colombia (18,7% y 10,2% respectivamente), razón por la que las condiciones para obtener una pensión de invalidez deben ser distintas.

Ahora bien, se modifica la edad en jóvenes porque la tasa de desempleo juvenil es muy superior a la del promedio colombiano 21,6% y 16% respectivamente. Con esta medida se permite que haya más jóvenes beneficiados de una pensión de invalidez, en caso de que padezcan una enfermedad terminal.

**Pensión o devolución de saldos**

Una persona que padezca una enfermedad terminal podrá decidir si recibir la pensión de invalidez o si solicita devolución de saldos siempre y cuando, su esperanza de vida, según la certificación médica, no sea superior a 2 años. Esta medida se sustenta en que, en muchas ocasiones, ante la falta de ingresos en el hogar, las personas del núcleo familiar deben dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de un paciente con estas condiciones.

A lo anterior se le conoce como economía del cuidado. Estas actividades generan el 20% del PIB; no obstante, no se encuentran remunerada desde el punto de vista salarial. La devolución de saldos pensionales permitiría que pacientes con enfermedades terminales pudieran contar ingresos suficientes para compensar monetariamente su cuidado.

**IV. CONCEPTOS**

Acto seguido de la designación como coordinador emitida por la Mesa Directiva de ponencia del Proyecto del H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano como Coordinador Ponente solicito concepto formal y solicitud de información a las siguientes entidades:

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ministerio de Trabajo</li> <li>b. Ministerio de Hacienda</li> <li>c. Universidad del Rosario</li> <li>d. Colpensiones</li> </ol> |
|--|

De las siguientes instituciones no se ha recibido respuestas

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Universidad del Rosario</li> </ol> |
|--|

Hoy en día, hay 120.998 pensionados por esta modalidad en Colombia entre el régimen privado y público. La mayoría de los pensionados por invalidez en el régimen público tienen entre 50 y 69 años con una mesada pensional promedio de 1.024.414 para hombres y 938.777 para mujeres

Tabla 1. Pensiones por invalidez Colombia año 2017-2020.

	2017	2018	2019	2020
Régimen Prima Media	71.213	73.357	75.008	76.844
Régimen Ahorro Individual	31.001	35.055	40.815	44.154

Fuente: Ministerio del Trabajo (2021)

Se desprenden dos elementos importantes del análisis, primero, hay una brecha de ingreso entre mujeres y hombres, y segundo, la mayoría de las pensiones de invalidez alcanzan para la supervivencia básica del pensionado, no son altas pensiones.

**Modificación sobre los requisitos para acceder a la pensión de invalidez**

Dado los altos niveles de informalidad laboral y los bajos salarios, solo el 63% de la población ocupada cotiza para pensión. Se busca entonces hacer menos exigentes las condiciones de acceso a una pensión de invalidez para las personas que padecen una enfermedad terminal. Las modificaciones propuestas son:

1. Se reduce el número de semanas de cotización, de 50 semanas a 30 semanas para los hombres y 20 semanas para las mujeres.

1. Anteriormente los menores de 20 años debían acreditar que habían cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Ahora serán los hombres menores de 28 años hombres y las mujeres menores de 30 años quienes deberán acreditar 26 semanas en los dos últimos años.

Todas estas modificaciones se sustentan en que la mayoría de colombianos no cotizan para pensión de forma constante. Al hacer más flexibles las condiciones de acceso será posible obtener una pensión de invalidez para quienes padecen una enfermedad terminal. Igualmente se propone una medida diferenciada de género porque la tasa de ocupación para mujeres es muy inferior a la de hombres en

El 25 de mayo de 2021 el profesor Iván Daniel Jaramillo Jassir del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario presentó unas consideraciones sobre el proyecto de ley, entre las que destacan:

**1. Consideraciones Sobre el Articulado**

**1.1. Frente al artículo 1 y 2.**

- “El artículo 39 de la Ley 100 de 1993 fue modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003.
- Tanto el texto del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 como el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 preveían requisitos de fidelidad al sistema pensional, entre la fecha de cumplimiento de los 20 años y la primera calificación del estado de invalidez, fue declarado inexecutable de forma que es deseable retirar este condicionante del proyecto de ley, para ajustar el articulado al mandato constitucional:
- “Derivado de las anteriores consideraciones, puede decirse que el costo social que aparea la modificación introducida por el requisito de fidelidad incluido en el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 es mayor que beneficio que reportaría para la colectividad. En efecto, como se expuso anteriormente, implica la exclusión de determinadas situaciones previamente protegidas, a través de un requisito que no conduce realmente a la realización de los propósitos perseguidos por la norma.

(...)

Primero. Declarar EXEQUIBLE el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión “y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”, la cual se declarará INEXEQUIBLE.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión “y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera

calificación del estado de invalidez”, la cual se declara INEXEQUIBLE.” (Corte Constitucional, sentencia C-428 de 2009).

• Resulta conveniente establecer un enlace con lo previsto en la Ley 1733 de 2014 en materia de definición de enfermo terminal en los términos del artículo 2: “ENFERMO EN FASE TERMINAL. Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y de eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces.

PARÁGRAFO. Cuando exista controversia sobre el diagnóstico de la condición de enfermedad terminal se podrá requerir una segunda opinión o la opinión de un grupo de expertos.”

1.2. Frente al artículo 3.

- “De conformidad con la orientación de la iniciativa, es recomendable incluir la indemnización sustitutiva como respuesta del Régimen de Prima Media con Prestación Definida para el supuesto a regula incluyendo un parágrafo equivalente en el artículo 45 de la Ley 100 de 1993 cuyo tenor literal dispone:

“ARTÍCULO 45. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley;”

- La inclusión en el parágrafo de la habilitación de la devolución de saldos “incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez” resulta inconstitucional en contraste con el principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales previsto en el artículo 53 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 y la lógica epistemológica de amparo social inderogable incluso para el sujeto beneficiario.

- De la misma manera, la habilitación de la devolución de saldos incluso en supuestos de cumplimiento con las condiciones de causación de la pensión de invalidez puede generar problemáticas y tensiones con los derechos pensión de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes teórica y la regulación en caso de inexistencia de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en los términos del artículo 76 de la Ley 100 de 1993:

“INEXISTENCIA DE BENEFICIARIOS. En caso de que a la muerte del afiliado o pensionado, no hubiere beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, las sumas acumuladas en la cuenta individual de ahorro pensional, harán parte de la masa sucesoral de bienes del causante.

En caso de que no haya causahabientes hasta el quinto orden hereditario, la suma acumulada en la cuenta individual de ahorro pensional se destinará al Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley.”

2. Cifras, Panorama Internacional y Nacional<sup>1</sup>

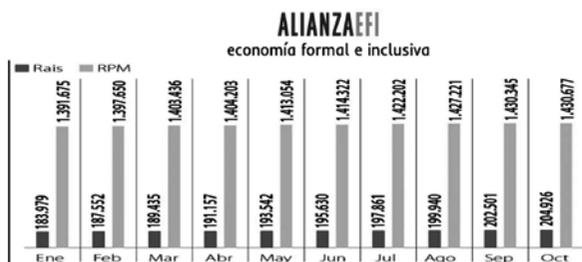
I. La pensión de invalidez en Colombia

En Colombia, la estructura de amparo de riesgos socialmente relevantes invalidez, vejez y muerte que articula el sistema de pensiones, a partir del modelo paralelo que administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (gráficos 2. y 3.) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que reconocen las prestaciones económicas de pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera corte de octubre, se registró un total de 1.635.603 pensionados, de los cuales 1.430.677 pertenecen al Régimen de Prima Media y 204.926 a los Fondos Privados, (gráfico 1.) que en la desagregación por prestaciones corresponde evidencia el 69,2% (1.131.436) fueron pensionados por vejez; 23,6% (386.180) por sobrevivencia y 7,2% (117.987) por invalidez. De acuerdo con la distribución por género, 53,9% son mujeres y 46,1% hombres.

<sup>1</sup> Respuesta emitida por la Universidad del Rosario el 25 de mayo referente al PL 551 de 2021 “Por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.”

Gráfico 1. Pensionados en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y Régimen Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia



Fuente: Superintendencia Financiera (2020).

Gráfico 2. Pensionados por tipo de prestación: invalidez, vejez y sobrevivencia en Colpensiones



Fuente: Colpensiones (2021)

Gráfico 3. Pensionados por tipo de prestación y género



Fuente: Colpensiones (2021)

II. La pensión de invalidez en supuestos de enfermedades terminales y ajustes razonables en la fecha de estructuración de la invalidez

En Chile, la ley 21.309 que entrará en vigencia el 1 de julio de 2021, establece beneficio que indica para los afiliados y pensionados calificados como enfermos terminales que adoptó el modelo sustitutivo en 1983 estructurando el sistema pensional bajo el diseño del ahorro individual:

“Artículo 70 bis.- Todo afiliado que sea certificado como enfermo terminal por el Consejo Médico a que se refiere el artículo 70 ter tendrá derecho a percibir una pensión calculada como una renta temporal a doce meses, la que será pagada por la Administradora a que estuviera afiliado a la fecha del pago, con cargo al saldo de su cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, una vez reservado el capital necesario para pagar las pensiones de sobrevivencia y la cuota mortuoria, cuando corresponda. El afiliado podrá solicitar reducir la renta temporal antes indicada hasta el valor de la pensión básica solidaria vigente para mayores de ochenta años, y, en este caso, la diferencia podrá ser retirada como excedente de libre disposición. Si determinada la reserva, el saldo fuese insuficiente para financiar una renta temporal de monto igual a la pensión básica solidaria vigente para los mayores de ochenta años, por un periodo de doce meses, el saldo de la cuenta individual se destinará a financiar la renta temporal del afiliado hasta el monto que sea necesario para tales efectos.”

La matización de la identificación de la fecha de estructuración para el cumplimiento de los requisitos habilitantes de la pensión de invalidez para casos de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas ha constituido punto de inflexión para el ajuste de reglas de acceso a pensión de invalidez, en casos que imposibilitarían la realización del objetivo de amparo social de la prestación de marraas.

“Ha precisado la Sala que la regla expuesta en precedencia admite excepciones, como cuando se trata, por ejemplo, de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas, en donde la prudencia obliga a analizar las particularidades de cada caso a efecto de conceder u otorgar oportunamente las prestaciones económicas y de salud necesarias para la recuperación del afiliado y/o su subsistencia.

La Corte, a partir de la sentencia CSJ SL3275-2019, varió su línea de pensamiento en lo relativo a cuál es el momento desde cuándo debe contabilizarse la densidad de aportes o semanas válidas que den lugar a alcanzar el derecho a la prestación originada en una de estas particulares contingencias, diferente a la data de estructuración de la invalidez dictaminada. En la anterior dirección, la Sala, en reciente decisión SL1002-2020, explicó:

Es así como en dicha providencia, reiterada en la CSJ SL4567- 2019, se sostuvo que de acuerdo a las peculiaridades que en cada caso se evidenciaron, era dable tener en cuenta, no solo la fecha en que se estructuraba la invalidez (regla general), sino también <<(i) la calificación de dicho estado, (ii) la de solicitud de reconocimiento pensional o (iii) la de la última cotización realizada -calenda donde se presume que la enfermedad se reveló de tal forma que le impidió seguir trabajando>>” (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, SL – 4178-2020, 14 de Octubre de 2020).

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

La presente iniciativa tiene un fin noble el cual es procurar garantizar una condición de vida digna para las personas que padecen una enfermedad terminal, sin embargo el articulado del Proyecto de Ley presenta una serie de modificaciones que como expondremos pueden ser altamente perjudiciales para la población objeto de esta iniciativa. A saber:

<p>medio del cual se garantiza un pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.” El Congreso de la República  Decreta</p>	<p>medio de la cual se reducen las semanas de cotización a la pensión de invalidez causada por enfermedad a las personas que padecen enfermedades terminales” <b>El Congreso de Colombia</b>  <b>DECRETA</b></p>	<p>título del proyecto de acuerdo a las consideraciones del ponente.</p>
<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Garantizar una condición de vida digna para las personas que padecen una enfermedad terminal.</p>	<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Reducir las semanas de cotización para que las personas que padecen enfermedades terminales puedan acceder en menor tiempo a la pensión de invalidez causada por enfermedad.</p>	<p>Se modifica el objeto con el fin que guarde relación con el título del proyecto.</p>
<p><b>Artículo 2. Condiciones de acceso a una pensión de invalidez para una persona que padece una enfermedad terminal.</b> Modifíquese el artículo 39 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así: Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones: 1. Invalidez causada por enfermedad: que haya cotizado cincuenta (50)</p>	<p><b>Artículo 2. Condiciones de acceso a una pensión de invalidez para una persona que padece una enfermedad terminal. Agréguese al numeral 1 del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 el siguiente inciso:</b> Si la persona padece una enfermedad terminal <b>conforme al artículo 2º de la Ley 1733 de 2014 y es hombre</b> solo debe contar con un acumulado de treinta (30) semanas de cotización <b>dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de</b></p>	<p>Se modifica el número de las semanas cotizadas para que las personas con enfermedades terminales puedan acceder a la pensión de invalidez.  Se especifica que la definición de enfermo en fase terminal es a la que hace referencia el artículo 2º de la Ley 1733 de 2014.  Se eliminan los apartados declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-428-09.</p>

El artículo 2 pretende introducir al ordenamiento jurídico dos apartados del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 que ya habían sido declarados inexecutable por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-482-09, Magistrado ponente Mauricio González Cuervo y que ya fueron reseñados en el concepto previo del profesor Jaramillo.

Añade un inciso al parágrafo 1º del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 que se puede configurar en un trato desigual y discriminatorio hacia la mujer e iría en contra de la equidad de género al añadirle 2 años más de edad frente a los hombres sin justificación alguna.

En el artículo 3º que pretende añadir un parágrafo el artículo 72 Devolución de saldos por invalidez de la Ley 100 de 1993 coincidimos con el concepto del profesor Jaramillo al considerar que esta inclusión puede tener vicios de constitucionalidad si se contrasta con el artículo 53 de la Constitución Política de 1991 que consagra la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.

Así las cosas y una vez analizada esta iniciativa legislativa podemos afirmar que lo único que compartimos de esta iniciativa es la necesidad de reducir las semanas de cotización para que las personas enfermas en fase terminal puedan acceder en menor tiempo a la pensión de invalidez causada por enfermedad.

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**VII. IEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Proyecto de Ley N° 551 de 2021 Cámara, “Por	Proyecto de Ley N° 551 de 2021 Cámara, “Por	Se hacen modificaciones de estilo y se reformula el

<p>semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente  estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez. <u>Si la persona padece una enfermedad terminal, y es hombre, solo debe contar con un acumulado de 30 semanas de cotización. Por otro lado, si es mujer, tendrá que demostrar un acumulado de 20 semanas de cotización. Para ambos casos, este tiempo se cuenta en los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea, al menos, del veinte por ciento (15%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.</u> <u>1. Invalidez causada por accidente: Que haya</u></p>	<p><b>estructuración</b> Por otro lado, si es mujer, tendrá que demostrar un acumulado de 20 semanas de cotización. Para ambos casos, este tiempo se cuenta en los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea, al menos, del veinte por ciento (15%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.</p>	<p>Se elimina el nuevo inciso del parágrafo 1º por inconveniente.</p>
--	--	---

<p>cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad (de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.</p> <p><u>Los hombres menores de 28 años y las mujeres menores de 30 años de edad que padezcan una enfermedad terminal, solo deberán acreditar que han cotizado 26 semanas en los dos últimos años inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.</u></p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> Cuando el afiliado haya cotizado, por lo menos, el</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 355 1047 494"> <p>75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años</p> </td> <td data-bbox="1047 355 1258 494"></td> <td data-bbox="1258 355 1469 494"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 494 1047 1179"> <p><b>Artículo 3. Devolución de saldos.</b> Modifíquese el artículo 72 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ.</b> Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.</p> <p>No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.</p> <p><u>Parágrafo 1. Las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán solicitar</u></p> </td> <td data-bbox="1047 494 1258 1179"> <p><del>Artículo 3. Devolución de saldos.</del> Modifíquese el artículo 72 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><del>ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ.</del> Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.</p> <p><del>No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.</del></p> <p><del>Parágrafo 1. Las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán solicitar</del></p> </td> <td data-bbox="1258 494 1469 1179"> <p>Se elimina este artículo porque es inconstitucional a la luz del principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.</p> </td> </tr> </table>	<p>75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años</p>			<p><b>Artículo 3. Devolución de saldos.</b> Modifíquese el artículo 72 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ.</b> Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.</p> <p>No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.</p> <p><u>Parágrafo 1. Las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán solicitar</u></p>	<p><del>Artículo 3. Devolución de saldos.</del> Modifíquese el artículo 72 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><del>ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ.</del> Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.</p> <p><del>No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.</del></p> <p><del>Parágrafo 1. Las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán solicitar</del></p>	<p>Se elimina este artículo porque es inconstitucional a la luz del principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.</p>
<p>75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años</p>							
<p><b>Artículo 3. Devolución de saldos.</b> Modifíquese el artículo 72 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ.</b> Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.</p> <p>No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.</p> <p><u>Parágrafo 1. Las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán solicitar</u></p>	<p><del>Artículo 3. Devolución de saldos.</del> Modifíquese el artículo 72 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><del>ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ.</del> Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.</p> <p><del>No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.</del></p> <p><del>Parágrafo 1. Las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán solicitar</del></p>	<p>Se elimina este artículo porque es inconstitucional a la luz del principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.</p>					
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="162 1494 365 1576"> <p><del>devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez.</del></p> </td> <td data-bbox="365 1494 568 1576"> <p><del>devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez.</del></p> </td> <td data-bbox="568 1494 771 1576"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="162 1576 365 1725"> <p><b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley tiene vigencia desde su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="365 1576 568 1725"> <p><b>Artículo 4. 3. Vigencia.</b> La presente ley <u>rige a partir</u> tiene vigencia desde <u>de</u> su promulgación y deroga todas las normas <u>disposiciones</u> que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="568 1576 771 1725"> <p>Se modifica su redacción.</p> </td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><b>VIII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes <u>DAR PRIMER DEBATE</u> al <b>Proyecto de Ley N° 551 de 2021 Cámara, "Por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal."</b> de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación:</p> <p>De los honorables Representantes,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUAN CARLOS REINALES AGUDELO</b> Representante a la Cámara por Risaralda Partido Liberal Colombiano</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUAN CARLOS REINALES AGUDELO</b> Representante a la Cámara por Risaralda Partido Liberal Colombiano</p> </div> </div>	<p><del>devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez.</del></p>	<p><del>devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez.</del></p>		<p><b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley tiene vigencia desde su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4. 3. Vigencia.</b> La presente ley <u>rige a partir</u> tiene vigencia desde <u>de</u> su promulgación y deroga todas las normas <u>disposiciones</u> que le sean contrarias.</p>	<p>Se modifica su redacción.</p>	<p style="text-align: center;"><b>IX. TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO Proyecto de Ley N° 551 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se reducen las semanas de cotización a la pensión de invalidez causada por enfermedad a las personas que padecen enfermedades terminales"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Reducir las semanas de cotización para que las personas que padecen enfermedades terminales puedan acceder en menor tiempo a la pensión de invalidez causada por enfermedad.</p> <p><b>Artículo 2. Condiciones de acceso a una pensión de invalidez para una persona que padece una enfermedad terminal.</b> Agréguese al numeral 1 del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 el siguiente inciso:</p> <p style="text-align: center;">(“)</p> <p>Si la persona padece una enfermedad terminal conforme al artículo 2° de la Ley 1733 de 2014 solo debe contar con un acumulado de treinta (30) semanas de cotización dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.</p> <p style="text-align: center;">(“)</p> <p><b>Artículo 3. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;">Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUAN CARLOS REINALES AGUDELO</b> Representante a la Cámara por Risaralda Partido Liberal Colombiano</p> </div> </div>
<p><del>devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez.</del></p>	<p><del>devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder una pensión de invalidez.</del></p>						
<p><b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley tiene vigencia desde su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4. 3. Vigencia.</b> La presente ley <u>rige a partir</u> tiene vigencia desde <u>de</u> su promulgación y deroga todas las normas <u>disposiciones</u> que le sean contrarias.</p>	<p>Se modifica su redacción.</p>					

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 564 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP y se reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 564 DE 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP Y SE RECONOCE ESTA PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL."**

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Objeto del Proyecto de Ley.
- II. Antecedentes y justificación del Proyecto de Ley.
- III. Marco Constitucional y legal.
- IV. Conceptos.
- V. Cuadro con modificaciones para el primer debate.
- VI. Contenido del Proyecto de Ley.
- VII. Posibles conflictos de interés.
- VIII. Proposición.

### 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.

### 2. Antecedentes y justificación del proyecto

Si bien resulta evidente que los agentes de protección o escoltas realizan funciones de alto riesgo laboral y que, como se indica en el siguiente apartado no existe reconocimiento legal de esta condición, se han presentado múltiples inconformismos por parte de estas personas. En particular, se registra que uno de los múltiples asuntos que en el año 2019 motivaron jornadas de protesta de los sindicatos de la UNP, de sus funcionarios y contratistas, guardaba relación con el reconocimiento legal de la actividad de protección como de alto riesgo. En el marco de la negociación entre los sindicatos y la entidad se hizo evidente la necesidad de la creación de una ley que acredite tal condición para la actividad<sup>1</sup>.

Aunado a lo anterior, los sindicatos, trabajadores y contratistas de la UNP han denunciado que el mecanismo de la tercerización laboral en la entidad ha originado significativos inconvenientes en el reconocimiento de derechos de los contratistas o el retraso de los beneficios económicos y prestacionales para los agentes de protección y escoltas. Realidad gravosa para los funcionarios a pesar de que, como lo certifica la misma UNP, los costos en los que incurrió la Unidad en 2020 eran superiores en aquellos casos en los que los agentes o escoltas son contratados a través de terceros y no directamente.

<sup>1</sup> Tras acuerdo, escoltas de la Unidad de Protección levantaron su protesta pero siguen en máxima alerta Disponible en: <https://dial.ces.org.co/informes-especial/tras-acuerdo-escoltas-de-la-unidad-de-proteccion-levantaron-su-protesta-pero-siguen-en-maxima-alerta/>

CARGO	CÓDIGO	GRADO	TOTAL MENSUAL (AB + PS + CES + SS + PF) / 12
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	22	\$ 3.628.216
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	20	\$ 3.262.855
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	18	\$ 3.181.900
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	16	\$ 3.043.313
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	18	\$ 5.295.652
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	17	\$ 4.818.980
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	16	\$ 4.501.516
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	15	\$ 3.984.124
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	14	\$ 3.612.107
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	13	\$ 3.677.773
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	11	\$ 3.252.245
OFICIAL DE PROTECCIÓN	3137	10	\$ 3.181.900
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 59.643.973</b>

En consecuencia, las indagaciones realizadas permiten concluir que para la UNP y para el erario público resulta, en todo caso, más eficiente contratar de manera directa al personal requerido para adelantar las actividades de protección. A lo anterior se suma que, mientras que los agentes contratados directamente cuentan de estabilidad laboral y reconocimiento pleno y oportuno de derechos laborales, no necesariamente ello ocurre con los agentes contratados mediante terceros.

### 3. Marco Constitucional y Legal

La UNP tiene por función articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, éticas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público o otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (Decreto 4065 de 2011).

En virtud de tal función, la UNP por medio de los agentes de protección o escoltas desarrolla el deber constitucional de protección de las personas "en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado" (Artículo 2 de la Constitución Política).

Para cumplir con sus funciones, los agentes de protección o escoltas ineludiblemente exponen su vida e integridad. Sin embargo, la legislación vigente carece, por una parte, de reglamentación que consagre el mencionado oficio como uno de alto riesgo laboral y, por otra parte, de normas que ordenen la vinculación formal de las personas que exponen su vida para proteger a sujetos que requieren especial protección por parte del Estado.

En lo que respecta al carácter de profesión u oficio de alto riesgo, el ordenamiento jurídico contempla en el Decreto Ley 2090 de 2003 algunas actividades que taxativamente se han reconocido jurídicamente como de alto riesgo laboral. A pesar de lo anterior, ni la señalada norma ni ninguna otra contemplan al oficio de agente de protección o escolta como uno de alto riesgo. Ahora bien, oficios semejantes, por su relación con el cuidado, custodia y garantía de

Indicó la UNP en respuesta a derecho de petición formulado por el autor del presente proyecto de Ley:

*"En cuanto al servicio de escolta contratado a través de operadores (Unión Temporal o Empresa de vigilancia), corresponde a:*

*En promedio un hombre de protección vinculado a través de una Unión Temporal o Empresa de vigilancia le cuesta a la UNP \$6.172.866.*

*Por su parte, seguidamente me permito indicar el costo de un agente escolta vinculado directamente a la entidad:*

*...  
\$ 3.730.000<sup>2</sup>*

Aunado a lo anterior, si analizamos el

Al indagar por el costo laboral de los agentes de mayor grado contratados de manera directa por la Unidad, en comparación con el costo erogado por cada contratista, se evidencia que ni siquiera en ese caso el costo del primero es superior al del segundo.

A saber, el costo mensual de un oficial de protección contratado directamente y con grado 18, el más alto posible, fue en 2020 de cinco millones doscientos noventa y cinco mil seiscientos cincuenta y dos pesos (\$ 5.295.652), mientras que "el costo de un hombre de protección contratado a través de Unión Temporal o Empresa de Vigilancia es de \$6.172.866 más el valor de los desplazamientos, el cual no puede superar el 7.9% de la facturación".

#### 6. Informe cuanto le cuesta a la UNP un hombre de protección a agente escolta vinculado directamente a la entidad y cuanto cuesta contratado a través de una Unión Temporal o Empresa de Vigilancia.

El costo de un hombre de protección contratado a través de Unión Temporal o Empresa de Vigilancia es de \$6.172.866 más el valor de los desplazamientos, el cual no puede superar el 7.9% de la facturación.

En lo que respecta al costo de un hombre de protección vinculado directamente a la entidad:

CARGO	CÓDIGO	GRADO	TOTAL MENSUAL (AB + PS + CES + SS + PF) / 12
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	23	\$ 3.984.124
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	20	\$ 3.262.855
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	16	\$ 3.043.313
AGENTE ESCOLTA	4070	-	\$ 3.732.200

<sup>2</sup> Respuesta del Director General de la Unidad Nacional de Protección del 19 de noviembre de 2020 a solicitud de información.

derechos e integridad de las personas, como lo es el del personal del INPEC si fueron consagrados como de alto riesgo.

### 4. Conceptos

El 13 de mayo del año en curso se solicitaron conceptos sobre el proyecto de ley al Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de Función Pública y la UNP. Estas dos últimas entidades contestaron, en resumen, lo siguiente:

#### a) Unidad Nacional de Protección

En relación con los primeros artículos del proyecto, relacionados con la vinculación y formalización laboral de los escoltas, se indica que en el año 2017 la UNP planteó un proyecto de ampliación progresivo de la planta de personal a través de la vinculación del personal que se contrata a través del operador privado.

Sobre el artículo 4 del proyecto, se resalta que "la formulación del artículo se presenta de manera ambigua considerando que de acuerdo con lo que plantea el proponente se busca el reconocimiento en materia de riesgos laborales y en el proyecto se cita el Decreto 2090 de 2003, mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador en materia pensional, por tanto, no resulta claro la finalidad perseguida con el solicitado reconocimiento". Así mismo, se indica que para tomar este tipo de medidas se debe contar con informes técnicos que constaten la exposición a alto riesgo de la determinada labor, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 797 de 2003.

#### b) Departamento Administrativo de Función Pública

Función Pública dividió su concepto en dos partes, un análisis de constitucionalidad y un análisis de conveniencia. En relación con el primero, precisó que el proyecto de ley objeto de estudio contraría lo previsto en los artículos 189 y 169 de la Constitución Política. Esto, porque "de conformidad con lo previsto en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, entre otros, el crear los empleos que demande la administración central", siendo la UNP una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva del nivel nacional.

Así mismo, se señala que "en el título del proyecto de ley se colige que pretende ordenar la vinculación de personal mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios de que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (contratación directa); mientras que de la lectura de los antecedentes del proyecto y del articulado presentado en el mismo, se deduce que realmente procura la formalización laboral de quienes prestan sus servicios a la entidad mediante contratos".

En relación con la segunda parte del análisis, sobre la conveniencia del proyecto, el Departamento de Función Pública realizó precisiones sobre cada uno de los artículos del proyecto indicando lo siguiente:

- **Artículo 1:** Se indica que en virtud del Decreto 1800 de 2020 y el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 909 de 2004, se tiene la pretensión de mantener actualizadas las plantas de personal, a partir de la creación y puesta en marcha de una mesa de trabajo que tiene por objeto revisar la situación actual de las plantas de personal de las entidades que la

misma mesa defina en su cronograma. En ese sentido, concluye Función Pública, “las entidades públicas de la Rama Ejecutiva como es el caso de la UNP cuentan con los mecanismos para identificar y determinar sus necesidades en las plantas de personal, de tal manera que gradualmente se disminuya la celebración de contratos de prestación de servicios en caso de funciones permanentes de la administración”.

Así mismo, se recuerda por parte de esta entidad que, de acuerdo con la sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional, el Decreto 2400 de 1968 y los artículos 2, 25 y 53 de la Constitución Política, “el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados”.

- **Artículo 2:** se reiteran las observaciones hechas al artículo 1 del proyecto.
- **Artículo 3:** se indica que “en criterio de esta Dirección Jurídica, la vinculación de quienes prestan sus servicios a la UNP (incluidos los escoltas) se debe efectuar en forma legal y reglamentaria (empleados públicos), precedida de un nombramiento y una posesión, sin que sea procedente efectuar la vinculación de su personal mediante contratación directa, salvo excepciones”. Así mismo, se reitera que “la reforma de una planta de personal de los empleos de las entidades, deberán obedecer a necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren”.
- **Artículo 4:** el Departamento Administrativo de Función Pública resalta que “en virtud de lo previsto en el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política, entre otras, es función del Congreso de la República expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”, precisando que en la sentencia C-853 de 2013 la Corte Constitucional señaló que “la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que debe estar justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico, que verifica que la labor desempeñada conduce a una degradación en la calidad de vida y la salud del trabajador, parámetro que puede variar dependiendo de las circunstancias sociales, los avances de la tecnología y el mismo desarrollo en la prestación del servicio”.

**5. Cuadro con modificaciones para el primer debate**

Texto inicial	Propuesta de texto nuevo	Observaciones
“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP Y SE RECONOCE ESTA	“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA VINCULACIÓN FORMAL CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP	Se elimina la expresión contratación directa, por su relación con el contrato de prestación de servicios, y se reemplaza por la expresión vinculación formal.

PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL”	Y SE RECONOCE ESTA PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL”	
<b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> La presente Ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.	<b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> La presente Ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- estructurar un plan para la <del>contratación directa</del> <b>vinculación formal</b> de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.	Se elimina la expresión contratación directa, por su relación con el contrato de prestación de servicios, y se reemplaza por la expresión vinculación formal.
<b>Artículo 2°. Entidades obligadas para implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas.</b> El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección realizarán un plan de contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad durante el año siguiente a la vigencia de la presente Ley.	<b>Artículo 2°. Entidades obligadas para a implementar la vinculación y formalización laboral de agentes de protección y escoltas.</b> El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección realizarán un plan de <del>contratación</del> <b>vinculación directa formal</b> de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad durante el año siguiente a la vigencia de la presente Ley.  <u>Dicho plan se actualizará conforme lo exijan y determinen las circunstancias nacionales de seguridad y protección.</u>  <u>Parágrafo 1°. El plan elaborado por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, deberá precisar el número de empleos que se crearán año a año, la</u>	Se elimina la expresión contratación directa, por su relación con el contrato de prestación de servicios, y se reemplaza por la expresión vinculación formal.  Se adiciona un inciso con la intención de mantener la competencia para actualizar dicho plan cuando las circunstancias lo ameriten.  Se incluye un primer párrafo que busca que el plan elaborado tengan en cuenta los criterios dispuestos actualmente por el ordenamiento jurídico para actualizar y ampliar plantas de personal de las entidades públicas.  Se incluye un segundo párrafo dirigido a buscar la reconversión laboral de los escoltas y hombres de protección que hoy se encuentran tercerizados.

	<p><u>denominación, el código y grado que se asigna para la identificación de cada uno de estos. Así mismo, deberá basar en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen los procesos misionales y de apovo, funciones, perfiles y cargas de trabajo de escoltas y agentes de protección.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. En todo caso, el gobierno nacional deberá estimar, dentro de dicho plan de vinculación formal de agentes de protección o escoltas, la reconversión laboral de las personas tercerizadas actualmente y las necesidades futuras de contratación.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°. El plan para la vinculación formal de la totalidad de agentes de protección o escoltas que deberá realizar la Unidad Nacional de Protección en ningún caso podrá desmejorar las condiciones salariales y prestacionales de quienes integran las uniones temporales existentes con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.</u></p>	<p>Se incluye un tercer párrafo dirigido a evitar la desmejora de garantías prestacionales.</p>
<b>Artículo 3°. Periodo para implementar la contratación directa de los agentes de protección y escoltas.</b> Las entidades mencionadas en el artículo anterior tendrán máximo en cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley para ejecutar la totalidad del plan de contratación directa	<b>Artículo 3°. Periodo para implementar la <del>contratación directa</del> vinculación formal de los agentes de protección y escoltas.</b> Las entidades mencionadas en el artículo anterior tendrán máximo en cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley para ejecutar la totalidad del	<p>Se elimina la expresión contratación directa, por su relación con el contrato de prestación de servicios, y se reemplaza por la expresión vinculación formal.</p> <p>Se eliminan los párrafos inicialmente propuestos en el artículo tercero, en la medida que van dirigidos a impactar</p>

de los agentes de protección o escoltas.	plan de <del>contratación directa</del> <b>vinculación formal</b> de los agentes de protección o escoltas.	el plan de formalización, el cual se crea en el artículo segundo del presente proyecto.
<b>Parágrafo 1°.</b> En todo caso, el gobierno nacional deberá estimar dentro de dicho plan de contratación directa de los agentes de protección o escoltas la reconversión laboral de la planta tercerizada actualmente y las necesidades futuras de contratación	<del>Parágrafo 1°. En todo caso, el gobierno nacional deberá estimar dentro de dicho plan de contratación directa de los agentes de protección o escoltas la reconversión laboral de la planta tercerizada actualmente y las necesidades futuras de contratación.</del>	
<b>Parágrafo 2°.</b> Dicho plan se actualizará de forma anual con las nuevas circunstancias nacionales.	<del>Parágrafo 2°. Dicho plan se actualizará de forma anual con las nuevas circunstancias nacionales.</del>	
<b>Artículo 4°. Oficio de alto riesgo laboral.</b> Para todos los efectos laborales y prestacionales se reconoce que el oficio de los agentes de protección o escolta es de alto riesgo laboral.	<b>Artículo 4°. Oficio de alto riesgo laboral.</b> Para todos los efectos laborales y prestacionales se reconoce que el oficio de los agentes de protección o escoltas es de alto riesgo laboral.	
<b>Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 5. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	

**6. Articulado propuesto para primer debate**

El proyecto de ley consta de 6 artículos que contienen el siguiente contenido: el Artículo 1° consagra el objeto de la ley. El artículo 2° identifica a las entidades obligadas para implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas, es decir, el Ministerio del Interior y la UNP, así como el plan que deben elaborar para dar cumplimiento al presente proyecto de ley. El Artículo 3° fija el periodo para implementar la vinculación formal de agentes de protección y escoltas. Por su parte, el Artículo 4° reconoce el oficio de agente de protección o escolta como uno de alto riesgo laboral. Finalmente, el Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.

**7. Posibles conflictos de interés**

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “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 con el 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”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:  
(...)”

- 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.*
- 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.*
- 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. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*
  - 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.*
  - b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
  - 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.*
  - 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.*
  - 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.*

*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 (...).” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

**8. Proposición**

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos, a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley 564 de 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP Y SE RECONOCE ESTA PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL”.

  
**JORGE ENRIQUE BENEDETTI**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar  
Coordinador ponente

  
**JORGE ALBERTO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Ponente

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander  
Ponente

**PROYECTO DE LEY No. 564 DE 2021  
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP Y SE RECONOCE ESTA PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL.”**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente Ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- estructurar un plan para la vinculación formal de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.

**Artículo 2°. Entidades obligadas a implementar la vinculación y formalización laboral de agentes de protección y escoltas.** El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección realizarán un plan de vinculación formal de la totalidad de agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad durante el año siguiente a la vigencia de la presente Ley.

Dicho plan se actualizará conforme lo exijan y determinen las circunstancias nacionales de seguridad y protección.

Parágrafo 1°. El plan elaborado por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, deberá precisar el número de empleos que se crearán año a año, la denominación, el código y grado que se asigna para la identificación de cada uno de estos. Así mismo, deberá basar en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen los procesos misionales y de apoyo, funciones, perfiles y cargas de trabajo de escoltas y agentes de protección.

Parágrafo 2°. En todo caso, el gobierno nacional deberá estimar, dentro de dicho plan de vinculación formal de agentes de protección o escoltas, la reconversión laboral de las personas tercerizadas actualmente y las necesidades futuras de contratación.

Parágrafo 3°. El plan para la vinculación formal de la totalidad de agentes de protección o escoltas que deberá realizar la Unidad Nacional de Protección en ningún caso podrá desmejorar las condiciones salariales y prestacionales de quienes integran las uniones temporales existentes con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

**Artículo 3°. Periodo para implementar la vinculación formal de agentes de protección y escoltas.** Las entidades mencionadas en el artículo anterior tendrán máximo en cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley para ejecutar la totalidad del plan de vinculación formal de agentes de protección o escoltas.

**Artículo 4°. Oficio de alto riesgo laboral.** Para todos los efectos laborales y prestacionales se reconoce que el oficio de agentes de protección o escoltas es de alto riesgo laboral.

**Artículo 5. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
**JORGE ENRIQUE BENEDETTI**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar  
Coordinador ponente

  
**JORGE ALBERTO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Ponente

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 613 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones.*

**PONENCIA PRIMER DEBATE**  
 Proyecto de Ley No. 613 de 2021 Cámara

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley fue radicado, el 12 de mayo de 2021, por los Honorables Senadores de la República Victoria Sandino Simanca Herrera y Juan Luis Castro Córdoba, y los Honorables Representantes a la Cámara Astrid Sánchez Montes De Oca, Jhon Arley Murillo Benítez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Christian José Moreno Villamizar, Anatolio Hernández Lozano, Hernando Guida Ponce, José Eleicer Salazar López, Milene Jarava Díaz, Oscar Tulio Lizcano González, Martha Patricia Villaiba Hodwalker, Milton Hugo Angulo Viveros, Mónica Liliana Valencia Montaña, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Elbert Díaz Lozano, Jorge Eleicer Tamayo Marulanda, Harold Augusto Valencia Infante, Faber Alberto Muñoz Cerón y Elizabeth Jay-Pang Díaz.

Posteriormente, fue remitido a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, siendo designados como ponentes los Representantes Jhon Arley Murillo Benítez, Jorge Alberto Gómez Gallego y Juan Diego Echavarría Sánchez.

El proyecto de ley cuenta con antecedente de uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria 125 de 2012 Senado, presentado por el entonces Ministro de Interior, Fernando Carrillo, proyecto que fue archivado en primer debate. Así mismo, cuenta con antecedente del proyecto de ley 224 de 2019, de autoría de los Representantes a la Cámara Astrid Sánchez Montes de Oca, Jorge Enrique Burgos Lugo, Luis Alberto Albán Urbano, entre otros, el cual surtió los respectivos debates en la Cámara de Representantes pero fue archivado en su primer debate en Senado.

**II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa busca crear el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, con el fin de incentivar la vinculación en las empresas de población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación.

El proyecto de ley está integrado por tres (3) artículos:

- Artículo 1** – Creación del certificado de responsabilidad étnica empresarial
- Artículo 2** – Incentivos
- Artículo 3** – Vigencia

**III. FUNDAMENTOS NORMATIVOS**

El proyecto de ley se fundamenta en normas constitucionales y en algunas normas del derecho internacional que se han integrado al bloque de constitucionalidad, las cuales se relacionan a continuación:

3. Convención americana de derechos humanos (San José de Costa Rica):

*"(...) Artículo 23. Derechos políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."*

4. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. ONU, 1965:

*"(...) Artículo 2. (...) 2. Los Estados parte tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica y cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron."*

5. Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial. Durban (Sudáfrica). 2001. Programa de Acción aceptado por Colombia:

*"(...) Párrafo 108: Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a generar equidad, entre otros."*

**IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

**Población Afrocolombiana**

De conformidad con el Censo 2005, la población que se autorreconoció en las categorías afrocolombiana, negra, raizal y palenquera fue de 4.311.757 de personas, es decir, el 10,6% del total de la población del país para esa época. Valor porcentual éste que, investigadores como Gustavo de Roux, consideran inexacto pues según sus palabras "el sinnúmero de condicionantes existentes en una sociedad que discrimina racialmente inclina a muchos a no autoidentificarse como afrodescendientes, situación que se traduciría en un subregistro de esta población en los datos censales; esto hace suponer que la proporción de afrocolombianos correspondería a una cifra no inferior al 15%, porcentaje que representa una porción muy significativa de la población colombiana". Otros investigadores (Agudelo, sin fecha; Sánchez y García 2006) con base en trabajos de Urrea, Ramírez y Viáfara (2001) y de Barbary, Urrea (2004), estiman la población afrocolombiana entre el 18% y 22% del total de la población del país.

**A. Disposiciones constitucionales:**

*Preámbulo de la Constitución Política:* Se invoca la Constitución Nacional como el principal referente jurídico que motiva a presentar esta propuesta legislativa, pues va encaminada al cumplimiento efectivo de su mandato.

*"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".*

Así mismo, se invocan algunos artículos de la Constitución Política:

*Artículo 1º. 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.*

*Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Artículo 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

**B. Convenios y Declaraciones internacionales.**

1. Declaración universal de derechos humanos. ONU, 1948:

*"(...) Artículo 21. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".*

2. Pacto internacional de derechos civiles y políticos. ONU, 1966.

*"(...) Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".*

Además del subregistro, la población afrocolombiana históricamente ha sido víctima de exclusión y discriminación (abierta y soterrada), barreras con las que sistemáticamente se le ha impedido el avance, como colectividad étnica, hacia el desarrollo social, político y económico.

Sobre este particular, el informe final de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana nos muestra los siguientes indicadores de bienestar de esta población, comparados con la no afro, así:

		AFROCOLOMBIANO	NO AFROCOLOMBIANO
EDUCACION	ANALFABETISMO	11.7%	7.0%
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (HOMBRES)	6.9	8.1
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (MUJERES)	6.4	8.2
POBREZA	NBI	53.7%	42.2%
	POBREZA	9.5%	7.4%
MERCADO LABORAL	TASA DE DESEMPLEO	6.3	3.4
	TASA DE OCUPACION	40.4%	44.3%
DESPLAZAMIENTO	INTENSIDAD DESPLAZAMIENTO (PROMEDIO 2000 – 2002)	6.31%	3.42%
	MIGRACION POR VIOLENCIA	6.78	3.74
SALUD	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (PROMEDIO 2001 – 2006)	23.5	16.6

Así mismo, estudios realizados por la Organización Afrocolombiana de Derechos Humanos CIMARRON, informan que:

<p>1. El ingreso per cápita promedio de los(as) afrocolombianos(as) se aproxima a los 500 dólares anuales, frente a un promedio nacional superior a los 1500 dólares.</p> <p>2. El 75% de la población afro del país recibe salarios inferiores al mínimo legal de vida, se ubica en un 20% por debajo del promedio nacional. La calidad de la educación secundaria que recibe la juventud afrocolombiana es inferior en un 40%, al compararla con el promedio nacional.</p> <p>3. En los departamentos del Pacífico colombiano, de cada 100 jóvenes afros que terminan la secundaria, solo 2 ingresan a la educación superior.</p> <p>4. Aproximadamente el 85% de la población afrocolombiana vive en condiciones de pobreza y marginalidad, sin acceso a todos los servicios públicos básicos.</p> <p><b>Derecho al trabajo</b></p> <p>De conformidad con el estudio realizado por la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical, en el sector formal de la economía los trabajadores afro están ubicados en niveles inferiores, así su calificación profesional esté a la par de los demás, o incluso superiores en algunos casos; reciben ingresos más bajos y trabajan más horas extras sin recibir compensación legal. Y para las mujeres es recurrente el desconocimiento de derechos fundamentales en el trabajo, y la presencia de mayor vulneración en el tema de la maternidad y el embarazo. Un dato muy indicativo, es que en los negros tienda a ser más alta la satisfacción con el trabajo que tienen, lo mismo que el temor a perderlo.</p> <p>El 39,8% de la población afro consultada para el estudio pertenece al estrato socioeconómico 2, el 28,6% al 1, el 27,3% al 3, el 3,5% al 4, y el 0,9% al 5. El 68,4% tiene hijos y el 63,1% tiene 2 o más. El 28,3%, aparte de laborar, estudia, y de éstos el 35,4% tiene estudios universitarios incompletos, el 16,9% posgrado incompleto, y el 15,4% estudios técnicos o tecnológicos incompletos.</p> <p>El 68% trabaja como obrero o empleado de empresa particular, el 26% obrero o empleado del gobierno, y el 3% en el empleo doméstico. Así mismo se encontró que el 89% tiene un trabajo permanente, el 6,5% ocasional y el 3,9% estacional. El 37,3% tiene contrato a término fijo: hasta 6 meses el 48,2%, entre medio y un año el 51,8%, y a término indefinido el 62,7%.</p> <p>En la actividad económica de servicios comunales, sociales y personales labora el 68,4%; en comercio, hoteles y restaurantes el 10,3%. Es decir, cerca del 84% se desempeña en el sector terciario de la economía, un 13% en el sector secundario, y el porcentaje restante en el sector primario. El 54,1% labora entre 25 y 48 horas semanales, el 23,2% hasta 24 horas semanales, el 11,6% entre 49 y 56 horas, y el 11,2% más de 56 horas semanales.</p> <p>El 94,4% de quienes laboran en la economía formal tiene contrato laboral: el 91% escrito y el 9% verbal. El 43,3% gana entre uno y dos salarios mínimos, el 13,9% más de dos y tres salarios, el 12,6% más de tres. Sin embargo, preocupa que el 29% de la población encuestada reciba hasta un salario mínimo, si tenemos en cuenta que ésta es la población</p>	<p>que tiene bajo su responsabilidad a miembros de su familia. El 64,1% de los trabajadores tiene hasta dos personas a cargo, el 31,2% entre 3 y 5; y el 4,8% tiene 6 o más.</p> <p>Además, el 48,3% señaló que su remuneración no cubre gastos de alimentación, vivienda y servicios. Para paliar esta situación el 15,5% tiene un segundo empleo, y de éstos el 31,4% lo hace para cubrir sus gastos de sostenimiento, el 65,7% para complementar sus ingresos, y 11,4% para ocupar su tiempo libre.</p> <p>Sobre el cumplimiento de las prestaciones sociales derivadas del contrato laboral, se encontró que el 38,2% no tiene derecho a vacaciones pagadas, el 28,2% no recibe prima de navidad, y el 29% tampoco recibe el auxilio de cesantía.</p> <p>Por posición ocupacional, tenemos que el 40,6% de las personas encuestadas se desempeña como auxiliar operativo, el 19,2% en servicios generales/oficios varios, el 12,4% como docente, el 9,8% como jefe o coordinador, el 7,7% como ejecutivo; el 5,6% como asistente, y el 3% es directivo.</p> <p>En afiliación a salud se encontró que, del total de trabajadores formales encuestados, el 5% no está afiliado a ningún régimen de salud, el 89,3% cotiza al régimen contributivo, el 7% en el régimen subsidiado, y el 2,8% en el contributivo como beneficiario. En protección pensional tenemos que el 85% se encuentra afiliado, frente al 15% que no lo está.</p> <p>En el tema de la discriminación, el 21% de los afros de la economía formal manifestó haber sido víctima de discriminación en el trabajo. Las formas en que ésta más se manifiesta son: discriminación en salarios y tipo de contratos, seguida de los malos comentarios y los insultos, y la no selección para un trabajo por el color de piel. En este sentido se encontró que el 22,6% tuvo discriminación por la edad, el 8,6% por el género, el 8,6% por la condición socioeconómica, el 13,3% por el grupo étnico, el 6,6% por la orientación sexual, el 12,3% por discapacidad física o mental, el 5,7% por el lugar de procedencia o nacimiento, el 2,9% por las creencias religiosas, el 9,4% por el lugar donde vive, el 3,8% por diferencias salariales, el 4,8% por ser sindicalista.</p> <p>En el campo de la informalidad, las condiciones laborales de los y las trabajadoras afros son aún más preocupantes, con indicadores profundos de precariedad laboral. Hay una generalizada inexistencia de condiciones de seguridad social, una marcada desprotección en salud y pensiones, un desolador panorama en materia de ingresos, nivel educativo, número de hijos, composición de los hogares, lugares habitacionales, zonas de residencia y maltrato social.</p> <p>Gran parte de los trabajadores se encuentran por debajo de la línea de pobreza, y sin mayores expectativas para superar ese estado. Son los destinatarios del mayor número de agresiones, tratamientos discriminatorios en instituciones oficiales (policía, hospitales, espacio público, entre otros), habitan en barrios y lugares marginados sin garantías de servicios públicos, infraestructura y movilidad. Además de este preocupante panorama se observa una tendencia sociocultural a naturalizar la informalidad como su condición connatural, con incrementos significativos en programas asistenciales y escasas preocupaciones políticas para construir estrategias de incorporación laboral en escenarios formales.</p>
<p>Del total de la población afro de la economía informal encuestada, el 47,9% pertenecen al estrato 1, el 28,5% al estrato 2, el 21,5% al estrato 3, y el 2% al estrato 4. El 83% no estudia y del 17% restante sólo el 15% lo hace en el nivel universitario, el 10% en el técnico, el 6% en secundaria, y el 4% en la media.</p> <p><i>"Aunque se muere de la gana de estudiar, es el tercer año que Ferney, de 13 años de edad, se ve obligado a aplazar la escuela, le ha tocado guardarse su interés para dedicarse a vender todo tipo de mercancía barata en el centro de Medellín, pues en su casa son seis personas y solo su madre tiene un trabajo aceptable, como el mismo lo califica: es empleada de servicios generales (aseo) en una importante empresa de la ciudad. Ocasionalmente algunos de sus cuatro hermanos lo apoyan en su trabajo, aunque él en su papel de hermano mayor procura que ellos estén estudiando, a ver si tienen mejores oportunidades. Él no se queja, agradece siempre los pesos que consigue para su casa y cree, con un convencimiento cada vez más diluido, que en algún momento las cosas pueden cambiar. Pese a que se lo han propuesto muchas veces, no ha querido trabajar en asuntos ilícitos. Dice que cuando se es negro y pobre la gente cree que está hecho para robar. Reconoce que la ciudad es dura, sobre todo porque ser negro es comparativamente desventajoso, incluso con otros vendedores ambulantes. Pero eso no lo abruma, la policía se la tiene velada, pero él sabe muy bien cómo sacarles el quite a las adversidades. Nada de nervios, es su consigna."</i> (Testimonio tomado del estudio).</p> <p>El 63,7% de los trabajadores informales afro son por cuenta propia, situación compleja puesto que, en términos generales, no son beneficiarios ni siquiera de las garantías mínimas que un trabajo en condiciones decentes debe ofrecer. Algunas de las explicaciones que dieron para trabajar como cuenta propia fueron: 24,2% no había encontrado trabajo nunca, 8,1% porque lo despidieron del empleo anterior, 23,8% porque ganaba más que como empleado, y 12,6% por la edad.</p> <p>Sus principales actividades económicas son: comercio, hoteles y restaurantes 43,7%, y servicios comunales, sociales y personales 41,2%.</p> <p>Al indagar sobre su satisfacción con el trabajo que realizan, el 24% dijo no sentirse satisfecho. Singularmente cerca del 67% manifestó satisfacción con sus labores, especialmente por el temor a no conseguir otro empleo y salir del mercado laboral, pese a que las condiciones generales son altamente precarias. Además, se observó que el 81,6% no tiene ningún tipo de contrato; el 74,4% se caracteriza por ser un trabajador independiente, el 12,8% son contratados mediante empresas asociativas de trabajo, el 9,3% por empresas de servicios temporales, y el 3,5% restante por cooperativa de trabajo asociado.</p> <p>Un punto neurálgico en la persistencia de las condiciones de exclusión y pobreza, es la alta cantidad de personas que reciben un salario mínimo o menos (65%). Situación alarmante, pues muchas de ellas son personas cabeza de hogar, cuyo precario ingreso escasamente posibilita garantías para el bienestar humano.</p> <p>Un elevado porcentaje de los afros que trabajan en la economía informal no tiene vacaciones pagadas (94,7%), ni prima de navidad (94,7%), ni derecho a cesantías (96,6%),</p>	<p>El 69% de ellos manifiestan el deseo de cambiar de trabajo. En el caso de las mujeres, aparte de la falta de prestaciones legales, el 89,6% de las embarazadas no tuvo licencia remunerada.</p> <p>Al indagar los temas relacionados con la seguridad social, se halló que el 83,2% está afiliado a salud, frente al 16,8% que no tiene afiliación; situación preocupante porque de estos últimos un 32% no estuvo afiliado en los últimos dos años, e incluso más. El 62% está en el régimen subsidiado, el 18,5% pertenece al régimen contributivo bajo la modalidad de beneficiario, y sólo el 18,5% participa como cotizante del régimen contributivo.</p> <p>Al mirar las afiliaciones a pensiones, se encontró que sólo el 8,6% está afiliado, y el 91,4% no tiene ningún tipo de afiliación. El 57,7% justifica la no afiliación a un sistema de pensiones porque no cuenta con los recursos económicos para hacerlo, el 17,7% por desconocimiento del proceso de afiliación, el 10,2% por no estar interesado, el 7% porque su empleador no lo exige, y un 4,2% porque considera que nunca llegará a jubilarse, entonces no lo tiene como prioridad. Al preguntar por las afiliaciones a un fondo de cesantías, el 94,7% no está afiliado, y el 89% no está afiliado a una Aseguradora de Riesgos Profesionales (ARP).</p> <p>Sólo el 23,1% percibió que fue discriminado en el trabajo, mientras que el 76,9% no lo percibió. Las discriminaciones fueron por el color de piel en el 100% de casos, y de ellos el 35,3% dijo haber recibido insultos por su color. El 16,4% dijo haber sido discriminado en el proceso de selección debido a la edad, el 15% por el grupo étnico, y el 6,4% por el lugar donde vive. Además, que el 11,7% de esta población tuvo que soportar discriminación para conseguir empleo en algún oficio. El 80,5% manifestó que hay discriminación en los espacios de trabajo, y el 63,7% consideró que en la ciudad hay zonas o barrios donde discriminan a las personas de color.</p> <p><b>VII. CONSIDERACIONES</b></p> <p>Se pone en consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa, con el ánimo de promover un papel positivo de las empresas respecto a las acciones afirmativas que se deben llevar a cabo en pro de la población étnica del país.</p> <p>Se espera que con el debate que se dé en el Congreso de la República la iniciativa legislativa se enriquezca y que la reflexión profunda dé como resultado la aprobación de una herramienta legislativa que ayude a promover la vinculación laboral y el trabajo de las comunidades étnicas.</p> <p>En Colombia, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política. Es deber del Estado adoptar medidas en la legislación para garantizar a los trabajadores de las poblaciones étnicas una protección eficaz en materia laboral, de condiciones de empleo y de contratación; debiendo hacerse todo lo posible por evitar cualquier discriminación relacionada con el acceso al empleo y con la remuneración no equivalente al trabajo realizado.</p>

Con el trámite y aprobación de este proyecto, se busca la realización de una acción afirmativa en pro de los pueblos indígenas, afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros, gitanos y Rom, que conlleve a su inclusión en las esferas del poder en el país, para a su vez evitar la ocurrencia de actos aislados de discriminación.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL PL	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
"Por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones."	"Por medio <u>de la</u> cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones"	Se hace un ajuste de redacción
<p><b>Artículo 1. Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.</b> Créase el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.</p> <p>El certificado de responsabilidad étnica será un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Dentro de los seis (6) meses posteriores a la promulgación de esta Ley, el Ministerio de Trabajo expedirá los criterios y procedimientos</p>	<p><b>Artículo 1. Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.</b> Créese el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, <b>Rom</b> o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.</p> <p>El certificado de responsabilidad étnica será un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Dentro de los seis (6) meses posteriores a la <u>entrada en vigencia de la presente ley</u>, el Ministerio de Trabajo expedirá los criterios y</p>	Se hacen ajustes de redacción

para la acreditación de los requisitos para el otorgamiento de dicho certificado.	procedimientos para la acreditación de los requisitos para el otorgamiento de dicho certificado.	
<p><b>Parágrafo 2.</b> Para acreditar que el personal que sea vinculado mediante contrato de trabajo pertenece a población étnica se tendrá en cuenta el certificado de registro o autocenso de la Dirección de Asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior tratándose de población indígena y Rom; el certificado de auto reconocimiento o autodeterminación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior para estas poblaciones y la tarjeta de control de circulación y residencia ("OCCRE) para la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En aquellos departamentos donde el porcentaje de las poblaciones pertenecientes a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales palenqueras, Rom o gitanas sea inferior al 10% del censo total poblacional, el porcentaje de personal vinculado a la fuerza laboral de las empresas que deseen acceder al certificado de responsabilidad étnica empresarial será el mismo que corresponda al porcentaje de población de dichas comunidades étnicas que se hayan autorreconocido como tal, de acuerdo al último censo del DANE.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> Para acreditar que el personal que sea vinculado mediante contrato de trabajo pertenece a población étnica se tendrá en cuenta el certificado de registro o autocenso de la Dirección de Asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior tratándose de población indígena y Rom; el certificado de auto reconocimiento o autodeterminación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior para estas poblaciones; y la tarjeta de control de circulación y residencia ("OCCRE) para la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En aquellos departamentos donde el porcentaje de las poblaciones pertenecientes a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales palenqueras, Rom o gitanas sea inferior al 10% del censo total poblacional, el porcentaje de personal vinculado a la fuerza laboral de las empresas que deseen acceder al certificado de responsabilidad étnica empresarial será el mismo que corresponda al porcentaje de población de dichas comunidades étnicas que se hayan autorreconocido como tal, de acuerdo al último censo del DANE.</p>	

<p><b>Parágrafo 4.</b> Las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado, podrán convalidar el porcentaje descrito en el presente Artículo, incluyendo la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana que ya se encuentre vinculada laboralmente; en caso que esta población vinculada no alcance el porcentaje requerido para obtener el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, se deberá demostrar el porcentaje restante por medio de nuevos contratos laborales, que vinculen la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, sin disminuir la planta promedio de personal de la entidad.</p> <p><b>Artículo 2°. Incentivos.</b> Las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que tengan vigente el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial tendrán un puntaje adicional en los procesos de selección contractual que adelanten con el Estado.</p> <p>El Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial vigente constituirá un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios que deseen contratar con el Estado. En ese caso, respecto del puntaje establecido para la evaluación de las ofertas en los procesos de selección abierta, la Entidad Estatal concederá un puntaje</p>	<p><b>Parágrafo 4.</b> Las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado, podrán convalidar el porcentaje descrito en el presente <u>artículo</u>, incluyendo la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana que ya se encuentre vinculada laboralmente; en caso que esta población vinculada no alcance el porcentaje requerido para obtener el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, se deberá demostrar el porcentaje restante por medio de nuevos contratos laborales, que vinculen la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, sin disminuir la planta promedio de personal de la entidad.</p> <p><b>Artículo 2°. Incentivos.</b> Las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que tengan vigente el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, tendrán un puntaje adicional en los procesos de selección contractual que adelanten con el Estado.</p> <p>El Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial vigente constituirá un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios que deseen contratar con el Estado. En ese caso, respecto del puntaje establecido para la evaluación de las ofertas en los procesos de selección abierta, la Entidad Estatal concederá un puntaje</p>	Se hacen ajustes de redacción
--	--	-------------------------------

adicional si el proponente acredita el número de personas contratadas, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo.	adicional si el proponente acredita el número de personas contratadas, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo.	
<p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan a la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los términos del artículo 1° de la presente ley, contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las entidades estatales 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, mujeres y jóvenes, pertenecientes a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión, y operación que dieron lugar al otorgamiento del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan a la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los términos <u>establecidos en el artículo 1°</u> de la presente ley, <u>vinculadas</u> con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las entidades estatales 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, mujeres y jóvenes, pertenecientes a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión, y operación que dieron lugar al otorgamiento del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.</p>	

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="159 347 370 553"> <p>El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.</p> </td> <td data-bbox="378 347 589 553"> <p>El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 561 370 798"> <p>El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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.</p> </td> <td data-bbox="378 561 589 798"> <p>El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 806 370 966"> <p>El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento 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.</p> </td> <td data-bbox="378 806 589 966"> <p>El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento deberá adelantarse con observancia de 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.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 973 370 1069"> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.</p> </td> <td data-bbox="378 973 589 1069"> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 1076 370 1172"> <p><b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="378 1076 589 1172"> <p>SIN MODIFICACIÓN</p> </td> </tr> </table>	<p>El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p>El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p>El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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.</p>	<p>El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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.</p>	<p>El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento 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.</p>	<p>El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento deberá adelantarse con observancia de 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.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	<p><b>IX. POSIBLE CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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 con el 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”.</p> <p>A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p><i>“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...) 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. 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. 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. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: 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. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. 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. 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. 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.</i></p>
<p>El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p>El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.</p>										
<p>El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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.</p>	<p>El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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.</p>										
<p>El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento 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.</p>	<p>El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento deberá adelantarse con observancia de 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.</p>										
<p><b>Parágrafo 3°.</b> El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.</p>										
<p><b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</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 (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).</p> <p>De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.</p> <p>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.</p> <p><b>IX. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 613 de 2021 Cámara, “Por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>JHON ARLEY MURILLO BENITEZ</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO</b> Representante a la Cámara Ponente</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ</b> Representante a la Cámara Ponente</p> </div>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. 613 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones”</i></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. Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.</b> Créese el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.</p> <p>El certificado de responsabilidad étnica será un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo expedirá los criterios y procedimientos para la acreditación de los requisitos para el otorgamiento de dicho certificado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para acreditar que el personal que sea vinculado mediante contrato de trabajo pertenece a población étnica se tendrá en cuenta el certificado de registro o autocenso de la Dirección de Asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior tratándose de población indígena y Rom; el certificado de auto reconocimiento o autodeterminación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior para estas poblaciones; y la tarjeta de control de circulación y residencia (“OCCRE”) para la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En aquellos departamentos donde el porcentaje de las poblaciones pertenecientes a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales palenqueras, Rom o gitanas sea inferior al 10% del censo total poblacional, el porcentaje de personal vinculado a la fuerza laboral de las empresas que deseen acceder al certificado de responsabilidad étnica empresarial será el mismo que corresponda al porcentaje de población de dichas comunidades étnicas que se hayan autorreconocido como tal, de acuerdo al último censo del DANE.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado, podrán convalidar el porcentaje descrito en el presente artículo, incluyendo la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana que ya se encuentre vinculada laboralmente; en caso que esta población vinculada no alcance el porcentaje requerido para obtener el Certificado de</p>										

Responsabilidad Ética Empresarial, se deberá demostrar el porcentaje restante por medio de nuevos contratos laborales, que vinculen la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, sin disminuir la planta promedio de personal de la entidad.

**Artículo 2°. Incentivos.** Las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que tengan vigente el Certificado de Responsabilidad Ética Empresarial, tendrán un puntaje adicional en los procesos de selección contractual que adelanten con el Estado.

El Certificado de Responsabilidad Ética Empresarial vigente constituirá un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios que deseen contratar con el Estado. En ese caso, respecto del puntaje establecido para la evaluación de las ofertas en los procesos de selección abierta, la Entidad Estatal concederá un puntaje adicional si el proponente acredita el número de personas contratadas, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan a la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los términos establecidos en el artículo 1° de la presente ley, vinculadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

**Parágrafo 2°.** Las entidades estatales 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, mujeres y jóvenes, pertenecientes a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión, y operación que dieron lugar al otorgamiento del Certificado de Responsabilidad Ética Empresarial.

El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.

El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados 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 deberá adelantarse con observancia de 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.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2020 CÁMARA

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

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

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

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

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

La ponencia para primer debate fue radicada el día 27 de octubre de 2020, publicada en la Gaceta del Congreso número 1222 de 2020 el día 30 de octubre de 2020, discutida y aprobada en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 25 de marzo de 2021.

El día 5 de abril de 2020 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente fuimos designados como ponentes para segundo debate.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

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

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

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:

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

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

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

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

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

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

El artículo tercero incluye la vigencia y derogatorias.

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

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

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

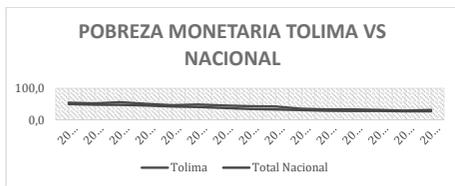
En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante,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

<p><i>contribuciones o tasas nacionales”.</i></p> <p>No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”</p> <p>Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:</p> <p>En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.</p> <p>La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:</p> <p><i>“...La iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar</i></p>	<p><i>que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negritas fuera del original)</i></p> <p>En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.</p> <p>“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.”</p> <p>Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.</p> <p>Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.</p> <p>“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”</p> <p>Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández</p> <p>En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró</p>
<p>que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.</p> <p>“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”</p> <p>En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.</p> <p>Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.</p> <p>Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”.</p> <p>Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.</p> <p>“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política”.</p> <p><sup>1</sup> Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger</p>	<p><b>5. CONSIDERACIONES DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene como propósito incluir al Departamento del Tolima dentro del régimen especial en materia tributaria que establece el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 - LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 -2022, “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”.</p> <p>El propósito original del artículo 268 de la ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería al departamento del Tolima, así como a Armenia, Quibdó e Ibagué.</p> <p>Este régimen se aplica originalmente a las ciudades capitales de Armenia, Quibdó y, en desarrollo de la presente iniciativa de ley, se extendería a Ibagué porque son las ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo han sido superiores al 14%. Adicionalmente, cabe resaltar que Ibagué ha tenido durante los años 2018 y 2019 tasas de desempleo superiores al 15% y por la pandemia en el 2020 superiores al 30%.</p> <p>Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza del departamento del Tolima y, además de las ciudades capitales como Armenia y Quibdó, que en el tercer trimestre de 2019 tuvieron niveles de desempleo del 15,8% y 20,3%, respectivamente, sumar dos capitales como Ibagué – que tuvo durante el 2018 una tasa de desempleo de 15,2% promedio y para 2019 alcanzó la cifra del 17,6% y 2020 podría ser mayor al 25%.</p> <p>Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.</p> <p>Dentro de los beneficios se encuentran la tarifa general de renta 0% por los primeros cinco años y de 50% de tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.</p> <p>Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura.</p> <p>Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número de trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del régimen especial en materia tributaria ZESE, que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el período de vigencia de aplicación del régimen tributario.</p> <p>Para las sociedades que al momento de aplicar el régimen especial en materia tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.</p> <p>Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.</p>

Los requisitos para poder acceder al beneficio es demostrar el aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario, desarrollar actividad económica dentro del territorio de la ZESE y demostrar que la mayor cantidad de ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

**6. JUSTIFICACIÓN**

Grafica 1. Pobreza monetaria Tolima vs nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor rezago en el decrecimiento del indicador de pobreza monetaria, ya que en los últimos años presentó un estancamiento. De igual forma, el indicador creció un 2%, pasando de 29% en el 2017 a 31% en el 2018 el aumento de la pobreza monetaria. Además, fue el cuarto departamento con mayor crecimiento de pobreza monetaria en el 2018. Esto quiere decir, que en el departamento del Tolima existe una población de aproximadamente 1400.000 habitantes y 434 mil de sus habitantes son pobres monetariamente, es decir, que no satisfacen sus necesidades básicas. Además, 333 mil, viven en la pobreza multidimensional, que tiene que ver con la carencia en las dimensiones de: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general

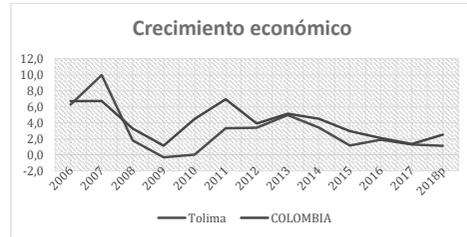
Grafica 2. Pobreza monetaria extrema Tolima vs nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

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

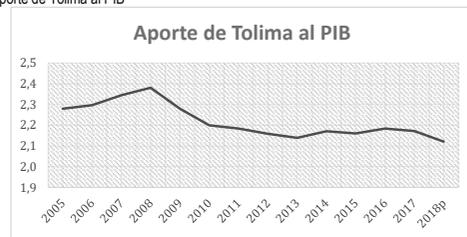
Grafica 3. Crecimiento económico Tolima vs Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2.5 a 2.1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo<sup>2</sup>. Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

Grafica 4. Aporte de Tolima al PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

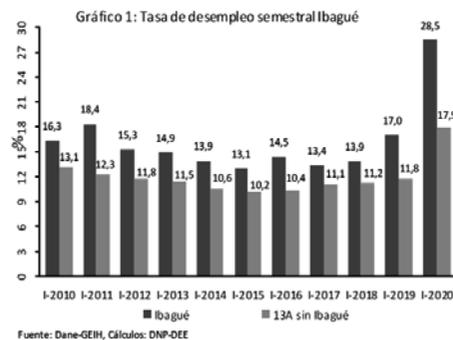
<sup>2</sup> MINCIT. Perfiles Económicos Departamentales. Oficina de Estudios Económicos. Febrero 2020. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/eda93571-34c2-48d8-956e-6c9fb358d488/Tolima>

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

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

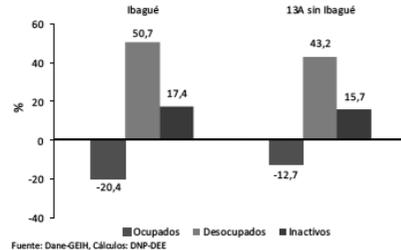
Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad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

En el primer semestre de 2020, la tasa de desempleo de Ibagué, fue de 28,5%, subiendo 11,5 puntos porcentuales respecto al primero de 2019, que es el incremento más alto. De igual forma, Ibagué presentó un incremento porcentual de sus desocupados más alto y una reducción porcentual de sus ocupados más alta. Adicionalmente, Ibagué tuvo un aumento porcentual relativamente alto en sus inactivos, lo cual pudo haber mitigado el aumento de la tasa de desempleo, que de otro modo hubiera sido más alta. Igualmente Ibagué perdió cerca de 47.400 empleos. Por sectores, las mayores pérdidas estuvieron en el comercio, alojamiento y servicios de comida y en la administración pública, defensa y servicios de salud y educación.



Fuente: Dane-GEH, Cálculos: DNP-DEE

Gráfico 2: Variación relativa población ocupada, desocupada e inactiva 2019-I vs. 2020-I



Fuente: Dane-GEH, Cálculos: DNP-DEE

Tabla 1. Situación laboral de Ibagué

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

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

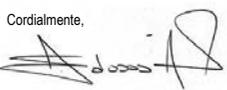
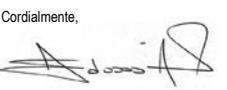
Adicionalmente, Ibagué se mantiene en el segundo lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 37% en el informe entregado por el DANE para el trimestre móvil marzo - abril - mayo. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con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

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

Las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo para el mes de mayo de 2020 fueron:

1. Neiva: Tasa de desempleo 32,8%; tasa global de participación 56,9% y tasa de ocupación 38,2%.
2. Ibagué: Tasa de desempleo 31,7%; tasa global de participación 54,8% y tasa de ocupación 37,5%.



<p>ciudad Capital Ibagué, requieren de manera urgente de una iniciativa legislativa, amén de un firme apoyo gubernamental, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de los Tolimenses. De no tomar medidas perentorias para atacar los principales problemas que actualmente tienen sumida a la región en una crisis sin precedentes, lo que desembocará en graves desequilibrios económicos, sociales y de violencia.</p> <p><b>7. CONCEPTOS</b></p> <p><b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)</b></p> <p>El día 15 de septiembre de 2020, el doctor José Andrés Romero Tarazona, Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales remitió concepto en relación con el proyecto de Ley 136 de 2020 Cámara en los siguientes términos:</p> <p><i>"Como primera medida, es preciso manifestar que mediante artículo 137 de la ley 210 de 2019, se creó una Comisión de estudios de beneficios tributarios en los siguientes términos: "Crease una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria, que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional", por tanto este despacho considera cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, deducciones, entre otros, deberán sea analizados y considerados con base en el informe que presente esta comisión y será el Gobierno Nacional quien determine presentar el tema bajo estudio ante el Congreso de la República para su correspondiente discusión y aprobación"</i> (Negritas fuera de texto).</p> <p>Continúa el concepto de la DIAN señalando que <i>"Adicionalmente, dado que el proyecto de ley propone la creación de una exención en el régimen tributario especial, que impacta en la aminoración de las bases gravables de los impuestos, este Despacho sugiere que se revise el impacto fiscal de la medida propuesta y la forma como se compensará la pérdida del recaudo, conforme lo prevé el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, análisis que debe realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad competente para tales fines"</i>.</p> <p><b>MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO</b></p> <p>El día 27 de octubre de 2020, el doctor Jesús Saúl Pineda Hoyos, Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo remitió concepto en relación con el proyecto de Ley 136 de 2020 Cámara en los siguientes términos:</p> <p><i>"El régimen tributario especial de las Zona Económica y Social Especial ZESE, establecido en el artículo 268 de la ley 1955 de 2019 y el artículo 147 de la ley 2010 de 2020, que aplica para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y rauca, y las ciudades capitales de Armenia, Quibdó, s un régimen que establece una tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta durante el periodo diferencial para aquellas sociedades comerciales cuya actividad principal sean las actividades industriales, agropecuarias, comerciales, salud y turismo.</i></p> <p><b>En este contexto, es necesario que el Ministerio de Hacienda y Crédito emita concepto relacionado con</b></p>	<p><b>costo fiscal de extender este régimen a otros territorios y el impacto que se tendría en el mismo en las finanzas del país"</b>. (Negritas fuera de texto).</p> <p><b>8. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</b></p> <p>Estudiado el contenido y fundamento del proyecto de ley, consideramos revisar los antecedentes del trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con el fin de realizar la trazabilidad necesaria de la inclusión del artículo 268 de la zona económica y social especial, (ZESE), encontrando lo siguiente:</p> <p>En el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, <i>"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad"</i>, contenido en la gaceta del congreso 273 de fecha 26 de abril de 2019, señala que <i>"En la sesión de ponentes del 11 de abril de 2019 se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias"</i>.</p> <p>Dentro de los artículos nuevos se encuentran los siguientes <i>"...Zona económica y social especial – ZESE para La Guajira, Norte de Santander y Arauca"</i>.</p> <p>Señala la ponencia que dentro de las discusiones adelantadas en el interior de la Comisión de ponentes, se resolvió proponer para aprobación en segundo debate nuevos artículos que no fueron aprobados en primer debate, los cuales obedecen a proposiciones presentadas en el proceso de discusión del proyecto de ley, al igual que artículos presentados por el gobierno nacional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 152 de 1994. Estos artículos guardan consecutividad e identidad con el objeto del Proyecto de ley y los asuntos tratados durante la discusión de la iniciativa, salvaguardando así la posibilidad de ser incluidos en este momento del trámite legislativo."</p> <p>Así mismo, el decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019, <i>"Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona a la sección 2 al capítulo 23 del título 1 de la parte 2 del libro 1 del decreto 1625 de 2016. Único Reglamentario en materia tributaria"</i>, reglamento el artículo aclarando varios aspectos importantes de la norma: a) Estableció que este régimen sería aplicable también a las ciudades de Armenia y Quibdó, en razón a su promedio histórico de tasa de desempleo; b) estableció que el beneficio fiscal se aplicaría para aquellos contribuyentes que desarrollen sus actividades económicas principales en el territorio de la Zese cuando la mayor cantidad de sus ingresos provengan de estos, independientemente de que aquellos realicen también actividades secundarias por fuera de la Zese; c) definió qué se entiende exactamente por actividades industriales, agropecuarias y comerciales; d) determinó las condiciones específicas necesarias para que sociedades nuevas y preexistentes se acojan al régimen fiscal de las Zese; e) determinó la información a suministrarse anualmente para conservar el beneficio fiscal; y f) fijó claramente los eventos en los cuales se inaplicaría el beneficio fiscal o se perdería el mismo.</p> <p>Por lo anterior y por los índices de desempleo que presenta el departamento del Tolima es pertinente que sea incluida dentro del régimen especial regulado por el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y la generación de empleo.</p> <p><sup>3</sup> Gaceta del Congreso número 273 de 23 de abril de 2019</p>
<p>Los beneficios que trae este régimen para las sociedades comerciales que se acojan al mismo son sustanciales; su tarifa del impuesto sobre la renta será de 0% durante los cinco años contados a partir de la constitución de la sociedad (para las sociedades nuevas) o contados a partir de acogerse la sociedad existente al mismo, y de 50% de la tarifa del impuesto sobre la renta para los siguientes cinco años. En total, serían diez años de beneficio fiscal que podrían comenzar a contarse desde el año 2020 dado que, por tratarse de normas tributarias de período, su aplicación se daría a partir del período fiscal siguiente al de su promulgación. Asimismo, la sociedad beneficiaria del régimen verá incrementado su flujo de caja por cuanto la retención en la fuente que se le practique se hará en forma proporcional a la tarifa del impuesto sobre la renta. .</p> <p>Para efectos de poder ser beneficiario del régimen Zese, las sociedades deberán demostrar un aumento de 15% en el empleo directo generado (es decir, de empleados contratados mediante contratos laborales relacionados con la actividad económica principal), tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, y habrá de mantenerse tal incremento durante el período de vigencia del beneficio.</p> <p><b>9. CONSIDERACIONES DE LA DISCUSIÓN EN PRIMER DEBATE</b></p> <p>Durante el trámite de discusión de la ponencia para primer debate el Representante Armando Antonio Zabaraín presentó una proposición de modificación al artículo segundo con el fin de incluir un párrafo, la cual fue aprobada.</p> <p><b>10. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde INFORME DE PONENCIA POSITIVA al presente proyecto de ley y solicitamos a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al PROYECTO DE LEY N° 136 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Cordialmente,</p> <p>  <b>EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Caquetá</p> <p>  <b>ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Córdoba</p> <p>  <b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Santander</p>	<p><b>11. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY N° 136 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>El Congreso de la República Decreta:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el inciso primero del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 268°. ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL – ZESE PARA LA GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA Y TOLIMA. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, en el departamento del Tolima, dentro del periodo restante de vigencia de la Ley 1955 de 2019 o Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad".</p> <p><b>Artículo 3.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>  <b>EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Caquetá</p> <p>  <b>ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Córdoba</p> <p>  <b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Santander</p>

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL VIRTUAL DEL DÍA JUEVES VEINTICINCO (25) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**

**AL PROYECTO DE LEY N°. 136 DE 2020 CÁMARA**

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

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el inciso primero del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 268º. ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL – ZESE PARA LA GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA Y TOLIMA.** Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

**PARÁGRAFO:** Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, en el departamento del Tolima, dentro del periodo restante de vigencia de la Ley 1955 de 2019 o Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad".

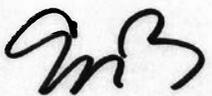
**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES.- COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.- ASUNTOS ECONÓMICOS.** Veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N°. 136 de 2020 Cámara "Por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones", previo anuncio de su votación en Sesión formal virtual, del día

veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021), en cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Presidente

  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaría General

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

Bogotá D.C., 3 de junio de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.136 de 2020 Cámara, "**POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", suscrita por los Representantes a la Cámara: EDWIN ALBERTO VALDÉS, VÍCTOR MANUEL ORTÍZ JOYA, ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA , y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D.C. 3 de junio de 2021.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
PRESIDENTE

  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
SECRETARIA GENERAL

# CARTA DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DE FENALCO PROYECTO DE LEY NÚMERO 489 DE 2020 CÁMARA - 212 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 4 de junio de 2021</p> <p>Honorables Representantes  <b>CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO</b>  <b>JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ</b>  <b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b>  <b>JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE</b>  <b>JUAN DIEGO ECHAVARRÍA</b>                  Cámara de Representantes  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>                  Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios FENALCO PL 489/20C - 212/19S "Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>Queremos agradecerles el espacio que nos brindaron esta tarde para participar activamente en la audiencia pública sobre el impacto del proyecto de reducción de la jornada laboral en el sector productivo. De acuerdo con la intervención del gremio, a continuación nos permitimos formalizar nuestra postura con ocasión de la aprobación del mencionado proyecto en tercer debate.</p> <p>Con mucha incertidumbre y preocupación vemos como avanza rápidamente la aprobación de esta iniciativa legislativa, máxime cuando su mismo autor el doctor Álvaro Uribe, afirma que no es cierto que la misma impacte los costos laborales. Afectar la jornada laboral ordinaria sin afectar lo atinente a los aportes a seguridad social proporcionales a las horas trabajadas, solo sería viable si se interviene el costo sobre las horas extras, y al no ser así, se generarán cargas excesivas a las nóminas de las empresas. Tal como lo manifestamos nosotros y todos nuestros colegas, este proyecto no va a generar unos mayores índices de productividad y competencia, todo lo contrario, el resultado será un recorte del personal agravando aún más las ya dramáticas cifras de desempleo.</p> <p>Es indispensable considerar que el comercio, turismo y servicios son sectores que trabajan de manera intensa los fines de semana y en horarios que van más allá de la jornada normal, por lo que siempre deben incurrir en costos por horas extras, dominicales y festivos. Disminuir la jornada máxima, tiene como efecto el encarecimiento de las horas de trabajo actuales, puesto que se indica que se seguiría pagando el mismo salario de 48 horas por 40 horas de trabajo, lo que implica asumir el pago extra de las horas a partir de la hora 41, lo que implica un incremento del 20% en los costos laborales. En nuestro sector es muy difícil reemplazar estos costos por productividad.</p> <p>Adicional a lo anterior, aun cuando la jornada actual es de 48 horas, la normativa vigente ya reduce las horas efectivas por cuenta de los permisos sindicales, la calamidad doméstica, el ejercicio del sufragio, las licencias de maternidad, paternidad y luto, las incapacidades, la jornada de la familia, entre otras.</p> <p>No se puede desconocer que este es un proyecto de ley que fue gestado en un país que no es el de hoy. Las circunstancias que rodean su aprobación son sustancial y dramáticamente distintas y así se insista en que su implementación será escalonada, es un durísimo golpe al reemplazamiento, a la reactivación que de seguro va a tomar varios años y traerá como consecuencia una mayor informalidad laboral. Respecto de los argumentos de sus defensores con otros países que han implementado este tipo de medidas, como</p>	<p>Francia, observamos que no han considerado que no hay punto de comparación al ser economías distintas a la nuestra y que dichas medidas no fueron tomadas en épocas de profunda crisis.</p> <p>Si bien estamos en un proceso de paro donde hay unas reivindicaciones laborales y sociales que hacen altamente atractivo este proyecto para efectos electorales, para nosotros es desconcertante que no se considere la realidad del país y la posición de los sectores productivos hoy tan golpeados por cuenta de la pandemia, las protestas, los bloqueos y el vandalismo, circunstancias de <b>fuerza mayor</b> que no les corresponde soportar.</p> <p>Señores Representantes, para reconstruir el empleo es indispensable la recuperación del tejido empresarial, y esta es una iniciativa que no va a ayudar para lograr ese propósito. Pueda que se expida la ley, pero no va haber a quién aplicarla, sobre todo en un contexto en el que el comercio sufre pérdidas de más de 4 billones de pesos, más de 40.000 empresas han cerrado temporal o definitivamente y se han afectado más 300.000 empleos. No olviden que el sector comercio genera el 29.1% del total del empleo urbano y es el que más emplea jóvenes y mujeres, segmento poblacional con más alta tasa de desempleo, llegando casi al 30%.</p> <p>Según las últimas cifras de empleo del DANE, en abril bajó la tasa de desempleo del 19.8% en 2020 a 15.1%. Sin embargo es una mala noticia que subió frente a marzo de este año cuando se registró una cifra del 14.2%. También cabe resaltar el aumento en la llamada tasa de participación laboral, del 52% al 60% entre marzo y abril, lo que indica que la gente tiene la inmensa necesidad de salir a buscar empleo. En abril hubo recuperación en el número de personas ocupadas, que aumentó en casi 4 millones. El número de puestos de trabajo creados en el comercio en abril fue de 859 mil frente al mismo mes del año anterior, aunque cabe advertir que dicho aumento se registra principalmente en el <b>sector informal</b>. Aún no están disponibles las cifras de mayo, que seguramente reflejarán lo acontecido en las últimas semanas.</p> <p>Como es de su conocimiento, FENALCO tiene un Observatorio Legislativo y vemos como a la fecha se tramitan más de <b>1.148</b> iniciativas y menos del 20% de ellas tienen contenidos relacionados con el contexto que estamos atravesando para contribuir a la reactivación empresarial, sino por el contrario, imponen cargas que cada vez más dificultan el ejercicio de la libre iniciativa privada.</p> <p>En conclusión, insistimos en que la aprobación de esta ley es totalmente inconveniente e inoportuna. Para el sector comercio, servicios, turismo y economía naranja este proyecto es absolutamente nefasto.</p> <p>Reciban todos un cordial saludo,</p> <div style="text-align: center;">   <b>JAIRO ALBERTO CABAL SANCLEMENTE</b>                  Presidente             </div>
---	---

### CONTENIDO

Gaceta número 579 - Viernes, 4 de junio de 2021

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 551 de 2021 Cámara, por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 564 de 2021 Cámara, por medio del cual se ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP y se reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral.....	6
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley número 613 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones .....	9
Informe de ponencia positiva para segundo debate texto propuesto y aprobado en primer debate del proyecto de ley número 136 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.....	13
<b>CARTA DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios Fenalco proyecto de ley número 489 de 2020 Cámara - 212 de 2019 Senado, por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.....	19