



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 903

Bogotá, D. C., viernes, 30 de julio de 2021

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2021 SENADO

por medio del cual optimiza la entrega de información sobre deforestación y degradación de los bosques del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley define el contenido y periodicidad mínima de los informes de deforestación y degradación de los bosques del país, promoviendo la transparencia y celeridad en la divulgación crucial para su manejo, la sostenibilidad de sus servicios ecosistémicos y la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Artículo 2. Definiciones.

Deforestación. La conversión de bosques a no-bosques, siendo un bosque lo definido en el Art. 3 de la Ley 1931 de 2018.

Degradación. Pérdida de integridad, estructura, composición o función de los bosques.

Grados de amenaza de los ecosistemas terrestres. El nivel de amenaza que presentan los ecosistemas del país, según la clasificación de la Lista Roja de Ecosistemas de Colombia.

Artículo 3. Frecuencia y plazo de entrega de informes de deforestación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) presentará públicamente informes de deforestación de manera trimestral y anual.

Parágrafo. Cada informe se presentará dentro de los sesenta (60) días siguientes al último día del período reportado.

Artículo 4. Contenido de los informes. Los informes incluirán al menos la siguiente información:

a. Área deforestada a escalas nacional, departamental, municipal y por área municipalizada.

b. Área deforestada según el grado de amenaza de cada ecosistema.

c. Área deforestada dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP.

d. Área degradada a escalas nacional, departamental, municipal y por área municipalizada.

e. Área degradada según el grado de amenaza de cada ecosistema.

f. Área degradada dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP.

Parágrafo 1. Para cada unidad espacial, el área deforestada se medirá en hectáreas y en el porcentaje de área deforestada del total del área de bosque en pie al comenzar el período de reporte.

Parágrafo 2. La degradación se reportará como porcentaje, siendo 100 un valor de un bosque en estado de máxima integridad según su potencial biofísico y 0 un valor totalmente deforestado. También se reportará el cambio en el valor de degradación.

Parágrafo 3. Los informes anuales incluirán, adicionalmente, mapas probabilísticos del riesgo de deforestación y degradación para el siguiente año en cada una de las áreas listadas en este artículo.

Parágrafo 4. Cada 10 años el informe de degradación anual incluirá, además del análisis de la integridad, un análisis de la degradación en la estructura, composición y función de los bosques.

Artículo 5. Información espacial digital. Los informes de deforestación deben incluir el acceso libre a los datos espaciales digitales de deforestación y degradación a una resolución mayor o igual a 30 m por píxel para toda la superficie emergida del país.

Parágrafo 1. Los datos espaciales digitales de deforestación y degradación se harán disponibles a través del Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC.

Parágrafo 2. Los datos espacializados deberán incluir en sus atributos los niveles de incertidumbre de cada valor. En caso que los valores cambien por cuenta de un procesamiento posterior al contar con nuevos datos espaciales, se deben actualizar también los valores de incertidumbre.

Artículo 6. Alertas tempranas de deforestación. El MADS mantendrá una mapa en línea, actualizado semanalmente, donde se registren cambios en la cobertura terrestre detectados remotamente e identificados como potenciales áreas de deforestación, usando una resolución mínima de 30 metros por píxel.

Artículo 7. Información metodológica abierta. La metodología y algoritmos utilizados para calcular la deforestación y degradación observadas y las probabilidades de

deforestación y degradación serán publicados como información suplementaria de los respectivos informes, disponible de manera abierta en los canales digitales del MADS.

Artículo 8. La Lista Roja de los Ecosistemas de Colombia será actualizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al menos cada 10 años.

Artículo 9: Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente:



GUSTAVO BOLÍVAR
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La pérdida de hábitat es la mayor amenaza a la conservación de las especies a escala global¹. En los ecosistemas terrestres, la pérdida de hábitat equivale a la destrucción de la cobertura natural; para el caso de los ecosistemas boscosos, la pérdida de hábitat ocurre principalmente por la tala de los árboles, que resultan en la degradación progresiva de los bosques y su deforestación final.

La degradación es la pérdida de integridad, estructura, composición o función de los bosques. Sucede cuando un bosque natural se va entresacando, dejando claros que eventualmente se amplían hasta el nivel de deforestación. La degradación sucede, por ejemplo, por la entresaca de maderas finas. Conforme el bosque va perdiendo integridad —se va degradando— se van reduciendo sus funciones ecológicas, las especies que sostiene y los servicios ecosistémicos que ofrecen².

La deforestación es la pérdida de bosque natural, el cual se define como *tierra ocupada por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación y un área mínima de 1,0 ha que excluyen plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y la producción agropecuaria*³.

Además de profundizar la crisis de la biodiversidad, la degradación y deforestación de los bosques tiene una consecuencia adicional, que es el recrudecimiento de la crisis del cambio climático global. Los bosques son sumideros de carbono, ya que las fibras vegetales están conformadas por polímeros orgánicos ricos en carbono. Un bosque talado libera gases de efecto invernadero progresivamente conforme la biomasa se va descomponiendo; si esa biomasa es quemada, la liberación es inmediata.

La agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) son responsables de la mayor proporción de emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia, por encima de las emisiones generadas por el uso de combustibles fósiles y las actividades industriales (Figura 1). Dentro de estas emisiones de AFOLU, la mayor proporción (32.8%) es causada por la deforestación y quema de “Tierras Forestales”, seguido por

¹ Sodhi, N.S., Ehrlich, P.R. 2011. Conservation Biology for All. Oxford University Press.
² Hansen, A., Kevin Barnett, Patrick Jantz, Linda Phillips, Scott J. Goetz, Matt Hansen, Oscar Venter, James E. M. Watson, Patrick Burns, Scott Atkinson, Susana Rodríguez-Buritica, Jamison Ervin, Anne Virnig, Christina Supples & Rafael De Camargo. 2019. Global humid tropics forest structural condition and forest structural integrity maps. Scientific Data 6:232.
³ Ley 1931 de 2018 Por la cual se establecen directrices para la gestión del Cambio Climático.

las emisiones de los pastizales (31.0%), las de las tierras de cultivo (13.0%) y la fermentación entérica del hato bovino (10.6%)⁴.

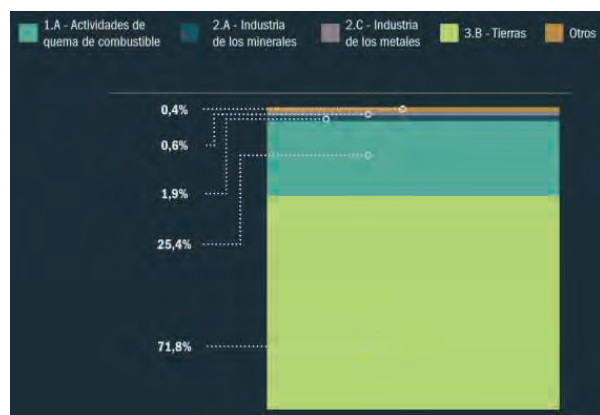


Figura 1. Proporción de emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia. Tomado de ⁵.

La deforestación en Colombia aumentó dramáticamente los últimos cien años (Figura 2). La mayor tasa de deforestación registrada para Colombia ocurrió entre 2000 y 2005, con una tasa de 315.602 hectáreas deforestadas al año. Desafortunadamente, no hay registro sobre las tasas de degradación de los bosques. Sin embargo, voces expertas aseguran que la degradación podría ser un problema incluso mayor al de la misma deforestación⁶.

La información sobre deforestación solo ha sido entregada sistemáticamente en informes del IDEAM desde 2000, aprovechando la disponibilidad de medición satelital. Entre 2000 y 2015 los informes disponibles son cada lustro y desde 2016 los informes

⁴ IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.

⁵ Idem.

⁶ Dolores Armenteras, comunicación personal.

los actores interesados en detener la deforestación.

Los informes actuales son documentos en formato PDF, donde la información geográfica se presenta en imágenes de escala nacional. Si bien estos informes indican qué departamentos y municipios comprenden los principales focos de deforestación, la información no queda disponible en formatos de Sistemas de Información Geográfica que permitan un análisis detallado de la información recabada.

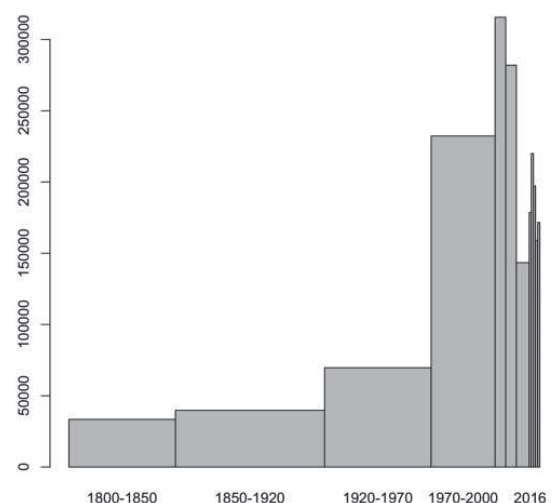


Figura 2. Hectáreas deforestadas al año en Colombia entre 1800 y 2020. Fuente: elaboración propia a partir de datos de Etter et. al⁷ y de informes anuales de deforestación de IDEAM.

⁷ Etter, A., Clive McAlpine & Hugh Possingham. 2008. Historical Patterns and Drivers of Landscape

Los informes actuales de deforestación no distinguen entre ecosistemas. La inmensa biodiversidad del país también se refleja en la diversidad de sus bosques. Los diferentes ecosistemas boscosos del país han sufrido por la deforestación de manera distinta a lo largo de la historia (Figura 3). Por ejemplo, el Bosque Seco Tropical es un ecosistema críticamente amenazado en Colombia, conservándose menos del 10% del área original⁸. Identificar las tasas y focos de deforestación y degradación particulares para este ecosistema son piezas de información cruciales para su manejo.

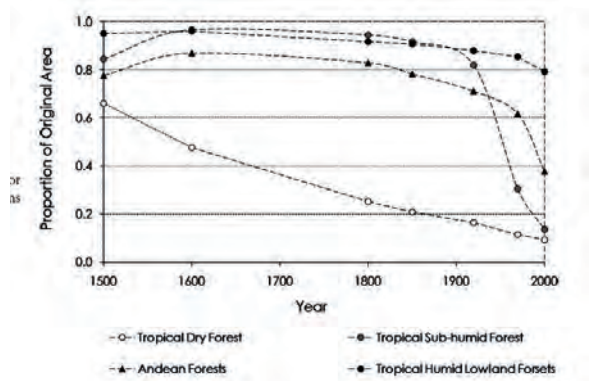


Figura 3. Proporción del área original de bosque según su clasificación. Tomado de Etter et al.⁹.

Los ecosistemas de Colombia cuentan con una clasificación y georreferenciación según su nivel de amenaza propuesta por Etter y colaboradores en 2017¹⁰. Esta clasificación, llamada la Lista Roja de los Ecosistemas de Colombia, permite identificar qué bosques están sufriendo de factores de degradación, e identifica qué bosques son

Change in Colombia Since 1500: A Regionalized Spatial Approach, *Annals of the Association of American Geographers*, 98:1, 2-23.
⁸ Pizano, C y H. García (Editores). 2014. El Bosque Seco Tropical en Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D.C., Colombia.
⁹ Idem 7.
¹⁰ Etter A., Andrade A., Saavedra K., Amaya P. y P. Arévalo 2017. Estado de los Ecosistemas Colombianos: una aplicación de la metodología de la Lista Roja de Ecosistemas (Vers2.0). Informe Final. Pontificia Universidad Javeriana y Conservación Internacional-Colombia. Bogotá. 138 pp.

especialmente raros según su ubicación geográfica. Por ejemplo, en Colombia contamos con selvas húmedas tropicales en las tierras bajas de todas las regiones del país. Sin embargo, en proporción, es mucho más rara la selva húmeda tropical de los valles interandinos –como en el Magdalena Medio– que en la Amazonía o el Chocó Biogeográfico. Esto hace que los relictos de selva húmeda tropical del Magdalena Medio sean áreas críticamente amenazadas (Figura 4).

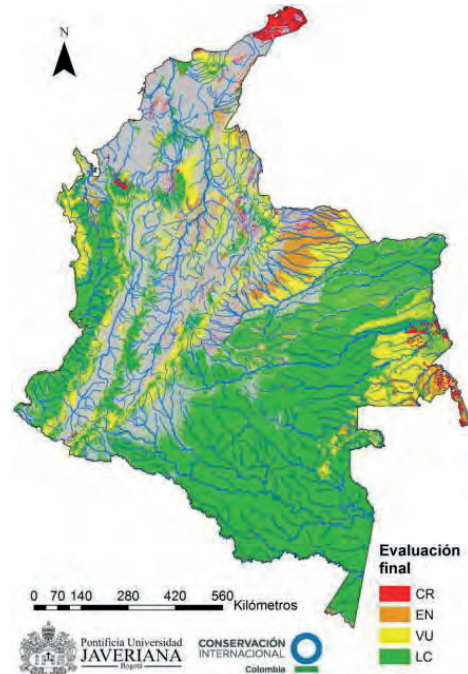


Figura 4. Evaluación de riesgo de los ecosistemas colombianos. Tomado de ¹¹.

¹¹ Idem.

Actualmente, los desarrollos tecnológicos en captura de información satelital y en la capacidad de procesamiento de información geográfica han mejorado drásticamente el seguimiento más frecuente y a mayor resolución de las coberturas boscosas. Incluso hay páginas con información abierta de alta resolución sobre deforestación a escala global (Figura 5).

La tecnología actual disponible para el Estado colombiano es suficiente para estimar a una escala de metros y con una frecuencia sub-mensual los cambios en la cobertura de los bosques del país. Más aún, la cooperación internacional está ofreciendo de manera gratuita información satelital que permite monitorear los bosques tropicales del mundo con alta resolución y actualización mensual¹².

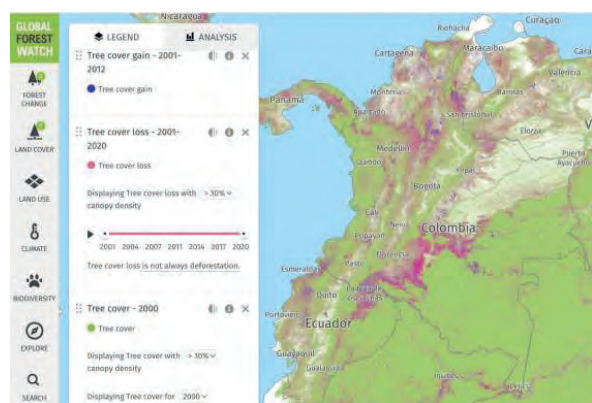


Figura 5. Captura de pantalla del portal Global Forest Watch, donde se observa la deforestación y reforestación en Colombia desde 2001 hasta 2020. Tomado de globalforestwatch.org el 22 de julio de 2021.

¹² El Espectador. Septiembre 24 de 2020. Noruega ofrecerá acceso gratuito a imágenes satelitales de monitoreo forestal. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/noruega-ofrecera-acceso-gratuito-a-imagenes-satelitales-de-monitoreo-forestal-articulo/>

La disponibilidad de información sobre la degradación y deforestación de los bosques permite una mejor gobernanza y gobernabilidad. Recientemente, se demostró la reducción de deforestación en comunidades de la Amazonía peruana que fueron capacitadas y a quienes se les suministró información de alta frecuencia y resolución sobre deforestación local de sus territorios¹³. En esa experiencia, en un período de dos años, en las 39 comunidades a quienes se les suministró la información se observó una reducción de deforestación de 11.7 ha en promedio. Adicionalmente, las personas capacitadas como monitores terminaron siendo reconocidas por sus comunidades como nuevas autoridades con injerencia en el manejo de los bosques.

Este proyecto de ley propone aprovechar la creciente capacidad técnica y la disponibilidad de información para que el Estado entregue informes sobre las coberturas de los bosques que permitan a las entidades, organizaciones y la sociedad civil respuestas más ágiles ante eventos de degradación y deforestación de los bosques del país.

OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de esta iniciativa legislativa es facilitar el uso de la información sobre el cambio en la cobertura de los bosques del país. El acceso rápido y con información estructurada para un uso ágil por parte de comunidades, tomadores de decisiones, instituciones del Estado, Organizaciones No Gubernamentales, grupos de investigación y científicos de la ciencia participativa.

MARCO NORMATIVO

- **DECRETO LEGISLATIVO 2278 de 1953.** Define los bosques de interés general y zonas forestales protectoras de pendientes, cabeceras y márgenes de ríos, manantiales, etc.
- **LEY 37 de 1989.** Por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal.
- **LEY 99 DE 1993.** Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

¹³ Slough, T., Jacob Kopas, Johannes Urpelainen. 2021. Satellite-based deforestation alerts with training and incentives for patrolling facilitate community monitoring in the Peruvian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 118: e2015171118

- **LEY 164 DE 1994.** Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" (CMNUCC), hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.
- **LEY 388 DE 1997; Decretos que reglamentan 2201/03; 3600/07.** Promueve el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico en el nivel municipal y distrital.
- **LEY 629 DE 2000.** Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.
- **CONPES 3700 DE 2011.** Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- **DECRETO 1076 DE 2015.** Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **DECRETO 1257 de 2017.** Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales y se toman otras determinaciones".
- **DECRETO 1655 de 2017.** Por medio del cual se adiciona al Libro 2, parte 2, Título 8, Capítulo 9 del Decreto 1076 de 2015, cinco nuevas secciones en el sentido de establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono que hacen parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia, y se dictan otras disposiciones".
- **LEY 1844 DE 2017.** Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.
- **RESOLUCIÓN 261 DE 2018.** Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general.
- **LEY 1953 DE 2018.** Ley de Cambio Climático.
- **LEY 1955 DE 2019.** Por el cual se expide el PND 2018-2022. El Plan Nacional de Desarrollo se estructura alrededor de los ODSs. El ODS 15, sobre la vida de los Ecosistemas Terrestres, dicta gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.
- **CONTRIBUCIÓN NACIONALMENTE DETERMINADA, 2020.** A través de la cual se compromete el país a reducir en un 51% sus emisiones de gases de efecto invernadero a 2030.

CONTENIDO NORMATIVO

El primer artículo corresponde al objeto, que consiste en promover una ágil divulgación sobre deforestación y degradación de los bosques del país definiendo el contenido y periodicidad mínima de reportes que informan al respecto.

El segundo artículo define deforestación, degradación y los grados de amenaza de los ecosistemas terrestres.

El tercer artículo define la frecuencia y plazo de entrega de informes de deforestación.

El cuarto artículo define el contenido de los informes. Tiene cuatro párrafos; el primero define las unidades para reportar la deforestación; el segundo define las unidades para reportar la degradación; el tercero incluye en los informes a mapas que anticipen el riesgo de deforestación y degradación; el cuarto define que al menos cada 10 años se hará un informe de degradación usando datos de estructura, composición y función de los bosques.

El quinto artículo define que los informes de deforestación deben incluir información espacial digital de libre acceso. Tiene dos párrafos; el primero indica en qué portal se harán disponibles los datos espaciales digitales; el segundo hace especificaciones respecto a los datos que debe incluir la información espacializada.

El sexto artículo especifica las características de las Alertas Tempranas de Deforestación.

El séptimo artículo requiere que la información metodológica usada para estimar deforestación y degradación sean abiertos y disponibles libremente.

El octavo artículo define que la Lista Roja de los Ecosistemas de Colombia será actualizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al menos cada 10 años.

El noveno artículo establece la vigencia y derogatorias de la presente ley.

Cordialmente:



GUSTAVO BOLÍVAR
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.062/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL OPTIMIZA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN SOBRE DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES DEL PAÍS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUSTAVO BOLIVAR MORENO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 24 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2021
SENADO**

por medio del cual se reforma la Ley 1257 del 2008, demás concordantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

**CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Así como la adopción de medidas sancionatorias que permitan garantizar el goce pleno de los derechos de las mujeres víctimas y la atención integral y no revictimizante por parte de las instituciones.

Artículo 2. El artículo 6 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

ARTÍCULO 6. PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:

1. Igualdad real y efectiva. Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.
2. Derechos humanos. Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos.
3. Principio de Corresponsabilidad. La sociedad y la Familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.
4. Integralidad. La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización.
5. Autonomía. El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas.
6. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.

7. No Discriminación. Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional.

8. Atención Diferenciada. El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.

9. **No revictimización: El estado garantizará la proscripción definitiva por parte de las instituciones y la sociedad de cualquier tipo de procedimientos, actitudes, comportamientos y/o manifestaciones que afecten o vulneren directa o indirectamente la dignidad de la víctima o su familia poniendo a la misma en situación de indefensión y/o debilidad manifiesta.**

Artículo 3. El artículo 13 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

ARTÍCULO 13. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD. El Ministerio de la Protección Social, además de las señaladas en otras leyes, tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborará o actualizará los protocolos y guías de actuación de las instituciones de salud y de su personal ante los casos de violencia contra las mujeres. En el marco de la presente ley, para la elaboración de los protocolos el Ministerio tendrá especial cuidado en la atención y protección de las víctimas.
2. Reglamentará el Plan Obligatorio de Salud para que incluya las actividades de atención a las víctimas que corresponda en aplicación de la presente ley, y en particular aquellas definidas en los literales a), b) y c) del artículo 19 de la misma.
3. Contemplará en los planes nacionales y territoriales de salud un apartado de prevención e intervención integral en violencia contra las mujeres.
4. Promoverá el respeto a las decisiones de las mujeres sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.
5. **Cuando la violencia de género o intrafamiliar genere secuelas y/o afecte la integridad física y funcional de la víctima el estado garantizará los procedimientos médicos, tratamientos, procedimientos e intervenciones necesarias para restituir la fisionomía y funcionalidad de las zonas afectadas, atención que será suministrada por Entidad Prestadora del Servicio de Salud de manera gratuita en concordancia del artículo 54 de la Ley 1438 de 2011.**

PARÁGRAFO. El Plan Nacional de Salud definirá acciones y asignará recursos para prevenir la violencia contra las mujeres como un componente de las acciones de salud pública. Todos los planes y programas de salud pública en el nivel territorial contemplarán acciones en el mismo sentido.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 17, literal f. de la Ley 1257 del 2008 el cual para todos los efectos quedara así:

casas refugios para mujeres víctimas de violencia, que cumplan con los lineamientos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. Las entidades de Salud en todos los casos deben garantizar el servicio de transporte de las víctimas, de sus hijos e hijas y demás familiares dentro del primer y segundo grado de consanguinidad que convivan directa y permanentemente con la víctima. Adicionalmente, contarán con sistemas de referencia y contrarreferencia para la atención de las víctimas, siempre garantizando la guarda de su vida, dignidad, e integridad.

- b) **Teniendo en cuenta la importancia de las medidas de atención para la estabilización de la salud física, y mental de las mujeres las Eps deben garantizar una medida adecuada y ajustada a las necesidades de las víctimas, siendo la primera opción las casas refugio como la estrategia más integral, en los casos donde no hay esta opción, y se presente casos de urgencia se podrá usar los servicios hoteleros del municipio, estas medidas deben escogerse respetando la voluntad de la víctima y usuarias. Si la mujer pide no ser trasladada o desarraigada de su municipio se le deberá respetar su decisión.**
- c) **Las casas refugios debe tener unos requisitos mínimos de atención para la víctima, hospedaje, alimentación, orientación, en derecho, educación, capacitación, deben promover la autonomía económica, realizar actividades culturales, recreativas deportivas, y acompañamiento a las víctimas todo el tiempo. Y garantizar unos estándares mínimos de calidad conforme a los lineamientos del Ministerio de Salud.**
- d) **En caso que las víctimas no quiera, o no pueda por alguna razón de enfermedad, adicciones, trastornos emocionales, seguridad o como estrategia de transición de la medida a su independencia económica u otras a fin a la problemática de su situación de violencia intrafamiliar o de género la cual le impida o se le dificulte estar en una casa refugio el programa, la casa refugio o la Eps le brindará alternativas que se ajusten a la necesidad de la víctima conservando el amparo de la Ley y el acompañamiento psicosocial en cualquier caso. En los lugares donde no existan casas refugio, se podrán refugiar en servicios hoteleros y gestionar el traslado a casa refugio o un programa de atención a víctimas de violencia intrafamiliar o de género.**
- e) **Las Empresas Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado serán las encargadas de la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas y podrán contratar dentro de los servicios de la casa refugio los servicios de psicología.**

Artículo 17. f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere; así mismo si la mujer solicita o requiere un lugar o acompañamiento psicosocial transitorio para calmar su estado de ánimo o ser orientada en su situación de violencia intrafamiliar o de género los sitios de atención para esta medidas de atención se deberán hacer en casas refugios o programas integrales de atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y de género. Estas medidas de protección transitorias deben ser financiadas por los entes territoriales, departamento, distritos y municipios.

Artículo 5. El artículo 18 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

ARTÍCULO 18. MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN CASOS DE VIOLENCIA EN ÁMBITOS DIFERENTES AL FAMILIAR. Las mujeres víctimas de cualquiera de las modalidades de violencia contempladas en la presente ley, además de las contempladas en el artículo 50 de la Ley 294 de 1996 y sin perjuicio de los procesos judiciales a que haya lugar, tendrán derecho a la protección inmediata de sus derechos, mediante medidas especiales y expeditas, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Remitir a la víctima y a sus hijas e hijos **y demás familiares dentro del primer y segundo grado de consanguinidad que convivan directa y permanentemente con la víctima a solicitud de esta** a un sitio donde encuentren la guarda de su vida, dignidad, e integridad y la de su grupo familiar.
- c) Ordenar el traslado de la institución carcelaria o penitenciaria para las mujeres privadas de la libertad;
- d) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los propósitos de la presente ley.

Artículo 6. El artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

ARTÍCULO 19. Las medidas de atención previstas en esta ley y las que implementen el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, buscarán atender efectivamente a la mujer garantizándole una atención integral y adecuada, que incluya a sus hijos y demás miembros de su núcleo familiar y se afecte por la situación de violencia contra la mujer. Estas medidas de atención deben garantizar el amparo inmediato a las mujeres en situación especial riesgo de la siguiente forma:

- a) **Garantizar la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las Empresas Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, prestarán servicios de habitación y alimentación en las instituciones prestadoras de servicios de salud, a través de**

f) **Financiación de las medidas; en concordancia con la Ley 1753 del 2015, dispone, en el segundo literal i) del artículo 67, que los recursos que administrara la entidad Administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- se destinara entre otros, a las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008. El Ministerio de Salud y Protección Social expedirá los lineamientos e implementara la metodología para que las Empresas Promotoras de Salud y Régimen Subsidiado hagan recobro por las medidas de atención que atiendan por esta ley.**

PARÁGRAFO 1. La aplicación de las medidas definidas en los literales a) y b) será hasta por seis (6) meses, prorrogables hasta por seis (6) meses más siempre y cuando la situación lo amerite.

PARÁGRAFO 2. La aplicación de estas medidas se hará con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

PARÁGRAFO 3. La ubicación de las víctimas será reservada para garantizar su protección y seguridad, y las de sus hijos e hijas.

PARÁGRAFO 4. Escogencia de la Medida de Atención: Teniendo en cuenta la importancia de la medida de atención, para la estabilización física y mental de la víctima, la escogencia del tipo de medida está sujeta a consideración de la víctima y de la autoridad competente, y debe cumplir el siguiente orden:

1. **CASA REFUGIO: En el Municipio o departamento, donde existan Casa Refugio y tengan cupos disponibles para la atención de la mujer víctima y su núcleo familiar, esta será la primera opción, debido a que no solamente se refiere a un espacio físico, sino que además en estos lugares se brinda atención integral en Salud, protección y asesoría jurídica para las víctimas.**

2. **SERVICIO HOTELERO: El servicio Hotelero será la segunda opción, de manera transitoria cuando no se cuente en el Municipio o Departamento con Casa refugio o no haya cupos disponibles para garantizar la atención de la víctima.**

Una vez se cuente con cupos la víctima será ubicada en la Casa refugio por razones de seguridad, que garantice su protección física, mental y atención Psicosocial.

La mujer tiene la libertad y autonomía para decidir si acepta o no un refugio o continua en el servicio Hotelero, o si acepta o no el traslado de ciudad.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 20, de la Ley 1257 del 2008 el cual para todos los efectos quedara así:

Artículo 20. Información. Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia adecuada a su situación personal, sobre los servicios disponibles, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas de reparación existentes. Las alcaldías deberán crear grupos interdisciplinarios de trabajo para asistir, asesorar y capacitar en la ruta de atención a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y de género que acudan a las comisarias, y a entidades públicas, este equipo es anexo y específico para garantizar el cumplimiento de esta Ley.

Las líneas de atención existentes en los municipios y los distritos informarán de manera inmediata, precisa y completa a la comunidad y a la víctima de alguna de las formas de violencia, los mecanismos de protección y atención a la misma.

Se garantizará a través de los medios necesarios que las mujeres víctimas de violencia con discapacidad, que no sepan leer o escribir, o aquellas que hablen una lengua distinta al español, tengan acceso integral y adecuado a la información sobre los derechos y recursos existentes.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 21, de la Ley 1257 del 2008 el cual para todos los efectos quedara así:

Artículo 21. Acreditación de las situaciones de violencia. Las situaciones de violencia que dan lugar a la atención de las mujeres sus hijos e hijas se acreditarán con la medida de protección y atención expedida por la autoridad competente, sin que puedan exigirse requisitos adicionales.

CAPITULO II

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y SANCIONES INTERDISCIPLINARIAS DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA Y LOS JUECES CIVILES MUNICIPALES O PROMISCUOS MUNICIPALES

ARTICULO 9. ARTICULACIÓN DE INSTITUCIONES. El Ministerio de Justicia y del Derecho creará el régimen de atención integral inmediato que deberá contar con rutas de atención, sistemas de alarma, protocolos, que deberán ser adoptados y acogidos de manera obligatoria por las Comisarias de Familia y a falta de estas los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales de todo el país, quienes basaran sus actuaciones en los mismos so pena de incurrir en procesos disciplinarios que podrán llevar a la destitución y/o sanciones penales según lo estipulado en la Ley 1952 de 2019.

PARAGRAFO 1. El Ministerio mencionado deberá establecer las sanciones a imponer en caso de que las Comisarias de Familia y a falta de estas los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales se desliquen de los protocolos estipulados o generen con su actuar revictimización a la mujer objeto de cualquier tipo de violencia.

ARTICULO 14. DE LAS SANCIONES: El funcionario competente para conocer la acción disciplinaria podrá someter al funcionario público a sanciones razonables y proporcionales que irán desde la destitución e inhabilidad general, la suspensión en el ejercicio del cargo, la terminación del contrato de trabajo, La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, así como sanciones de carácter pecuniario que irán de 5 a 200 días de salarios básicos devengado para la época de los hechos teniendo en cuenta el tipo de falta disciplinaria enlizada.

PARAGRAFO: Para determinar la gravedad de la conducta y la falta se tendrán en cuenta los artículos 48, 49, 50 y 51 de la Ley 1952 de 2009.

ARTICULO 15: FORTALECIMIENTO Y CAPACITACIÓN DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA: El Estado en cabeza del Ministerio Justicia y del Derecho efectuará acciones tendientes a capacitar, fortalecer y mejorar las comisarias de familia las cuales como mínimo deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- a) Propender porque se genere una atención diferencial y con perspectiva de género, conociendo las principales necesidades de la región,
- b) Efectuar capacitaciones semestrales obligatorias en la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios, tanto para los comisarios, equipos interdisciplinarios y demás personal que tenga contacto con la víctima,
- c) Generar interacción permanente y fluida con el Ministerio de Justicia y del Derecho, entidad que intervendrá en caso de que se evidencie una mala praxis de las rutas de atención y/o del acompañamiento de la víctima,
- d) Realización de un monitoreo de gestión a través de las procuradurías seccionales, quienes informaran las irregularidades al Ministerio de Justicia y del Derecho y de ser necesario al Consejo Superior de la Judicatura para que estudie la posible incidencia disciplinaria en el actuar de los funcionarios.

ARTICULO 16. REQUISITO. Adiciónese como requisito un curso de género y enfoque diferencial, a cada comisario (a) de familia a nivel nacional.

Artículo 17. SANCIONES A LAS EPS: La superintendencia de Salud y las secretarías de Salud Distritales impondrán sanciones administrativas en contra de las Empresas Promotoras de Salud del régimen Subsidiado, contributivo y de excepción, que incumplan lo establecido en las Medidas de Atención otorgadas por la Autoridad Competente.

ARTICULO 18. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga Decreto 1630 de 2019, la Resolución 595 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y todas las normas que le sean contrarias.

PARAGRAFO 2. El Ministerio presentara la obligatoriedad de los municipios para la capacitación y seguimiento de la implementación de esta ley, a los funcionarios de las Comisarias de Familia y a falta de estas los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, de cada uno de los municipios del territorio nacional.

ARTICULO 10. OBLIGATORIEDAD DE REMISION DE QUEJAS. Las entidades públicas no podrán negarse a recibir o recepcionar las denuncias interpuestas en contra de las Comisarias de Familia y a falta de estas los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, en caso de irregularidades o por su actuar negligente y/o revictimizante, debiendo remitir la misma la entidad competente a mas tardar dentro de las 24 horas siguientes a su remisión. El competente avocara el conocimiento de manera inmediata.

ARTICULO 11: MONITERO Y ACOMPAÑAMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN: La Procuraduría General de la Nación, realizará un monitoreo permanente a las Comisarias de Familia, a fin de procurar y garantizar su fortalecimiento y adecuada prestación del servicio. A su vez formulará los requerimientos que correspondan a aquellas autoridades donde las comisarias presentan mayor dificultad, para lograr el mejoramiento del servicio de las mismas.

ARTICULO 12. VINCULACIÓN EN PROCESOS DE LA JURISDICCION ORDINARIA. En caso de que la mujer víctima haya puesto en conocimiento de la Comisarias de Familia y a falta de estas los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, su caso y por desidia, negligencia y no activación de los protocolos la violencia se agrave y continúe, la persona encargada de activar la ruta de atención e implementar los protocolos y medidas de protección, por decisión de la víctima y/o sus familiares será vinculada a los procesos de la jurisdicción como tercero presunto responsable; instancia en la que se le garantizara el debido proceso y la asistencia de un profesional del derecho.

PARAGRAFO: la acción penal autónoma y por lo tanto será independiente de la acción disciplinaria que se llevara en curso.

ARTICULO 13. OBLIGATORIEDAD. En caso de que la mujer víctima de violencia, recuse o manifieste mal proceder o mal trato de la Comisarias de Familia y a falta de estas los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, se remitirá copia al Consejo Superior de la Judicatura, para que estudie la presunta incidencia disciplinaria del funcionario recusado, actuación que será sometida a reparto de manera inmediata

Así mismo de la remisión se iniciará la respectiva investigación a fin de determinar si hay lugar a sanciones, según lo estipulado en la Ley 1952 de 2019.


SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República



DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República


IVÁN LEONIDAS NAMÉ VÁSQUEZ.
Senador de la República


JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
Senador de la República


NUBIA LOPEZ MORALES
Representante a la Cámara Santander


AMANDA ROCIO GONZALEZ R.
Senadora de la República


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara


JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara
Departamento del atlántico


WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara


EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ
Representante a la Cámara

<p style="text-align: center;">  NORA MARÍA GARCÍA BURGOS Senadora de la República </p> <p style="text-align: center;">  FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara </p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Son múltiples los esfuerzos que, desde el Gobierno, el Congreso, las entidades estatales, organizaciones, fundaciones y grupos académicos se han venido haciendo para fortalecer las políticas de protección de la mujer desde el ámbito de la equidad, sin embargo, aunque el trabajo ha sido arduo no ha sido posible siquiera demostrar la efectividad a través de la disminución de cifras, todo lo contrario ha sido una constante el aumento de los casos de violencia contra la mujer y esta es una situación que no podemos normalizar, ni dejar pasar como si no fuera algo que ameritara esfuerzos mayores.</p> <p style="text-align: center;">1. LA IMPORTANCIA DEL PROYECTO:</p> <p>La historia ha dado cuenta de la vida de la mujer desde una perspectiva segregada, en la que su labor era limitada al cumplimiento de los oficios del hogar, ser madre, ama de casa, lavar, planchar y por su puesto obedecer las decisiones que el hombre de la casa tomaba en el entorno familiar. Hablamos entonces de entornos en los que predominaba la esencia de lo masculino y en el que el maltrato y la inequidad hacían parte de lo cotidiano.</p> <p>Más adelante la mujer comienza a ocupar algunos roles relacionados directamente con su género y con la esencia de ser madre como la docencia y la enfermería, pero es en el siglo XX en el que se empieza a materializar el tema de la liberación femenina que ha permitido que las mujeres recorran una senda amplia y antes casi improbable destinada a la preparación, superación y la ampliación de espacios importantes de decisión y ejecución ejercidos por ellas.</p> <p>Sin embargo, el tema de desigualdad, inequidad y violencia sigue siendo una constante que va más allá de las cifras y que se desarrolla bajo parámetros de costumbre y normalidad, situación que hace que el esfuerzo de las entidades se redoble con el único fin de lograr trabajar en la erradicación de la normalización frente a cualquier tipo de violencia contra la mujer, buscando estrategias para la formación de un apoyo efectivo que permita a todas las mujeres su desarrollo integral y que le apunten a la erradicación y/o disminución significativa de este flagelo.</p> <p>Es imposible desconocer que la violencia contra la mujer interrumpe su desarrollo integral y atenta contra su vida, pues luego de vivir años en situaciones violentas <i>"palo seguido de beso, para que haya más palo y luego otro beso"</i> (Juan Carlos Esguerra), por lo general el final de estas circunstancias inicuas es fatal, convirtiéndose en un problema de salud pública y de seguridad ciudadana que perturba en todos los espacios del territorio nacional y que</p>
<p>afecta principalmente el hogar volviéndose un espacio inseguro para las señoras y sus hijos (as), creando un círculo vicioso, en el que los menores se crían en ambientes violentos y crecen pensando que la violencia es una forma justificada de actuar, siendo ineludible resaltar que este tipo de comportamientos en contra de las mujeres es una realidad que sobrepasa factores de clase, etnia, raza, edad, capacidad física, estado civil, religión o filiación política.</p> <p>Entonces, no es posible seguir legislando frente a un mismo tema de manera desarticulada y por distintos caminos, expidiendo leyes que impongan funciones a diferentes entidades que se vuelven estados independientes en la lucha de la erradicación de la violencia contra la mujer, el fin es el mismo y esto es lo que obliga a que la expedición de normas sea responsable y que se implementen todos los mecanismos que sean necesarios para combatir los flagelos en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres.</p> <p>La ley integral de la mujer es una necesidad, este es el momento de que se configure un trabajo en conjunto que permita una atención integral, idónea y oportuna, en el que se faculte a los primeros respondientes para tomar medidas en favor de la seguridad de las víctimas y de sus familiares, que se sustente en la dignificación de la víctima, lo que debe superar y erradicar la revictimización de la misma y en el que las cifras no mientan, ni sean diferentes para cada entidad.</p> <p>Garantizar y promover el derecho de las niñas y mujeres a una vida libre de violencia, es una prelación, que hace que lograr el respeto, la equidad, el progreso y la paridad sea posible. La protección al derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica-moral, sexual, patrimonial y laboral, encaminan el resultado de esta ley que contempla medidas destinadas a la protección de la mujer y a la prevención de la violencia de género, como eje fundamental para la erradicación de este flagelo, se trata de medidas de aplicación inmediata de carácter protector, discrecional y sancionatorio.</p> <p style="text-align: center;">2. PRECISIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO:</p> <p>A nivel internacional es imprescindible traer a colación la definición dada en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, publicada el 23 de febrero de 1994 (ONU, 1993), la cual en su artículo primero estipula que la violencia contra la mujer es todo suceso de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como efecto un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las intimidaciones de tales sucesos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, producidos en la vida pública como en la vida privada.</p>	<p>La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se refiere al tema como: <i>"toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."</i></p> <p style="text-align: center;">3. LEY 1257 DEL 2008.</p> <p>La Ley 1257 de 2008, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones", tiene como objetivo adoptar normas en las que se garantice para las mujeres una vida libre de violencia en todos los ámbitos, público y privado, el ejercicio de los derechos en un marco legal nacional e internacionales, y adopción de políticas públicas afines a su realización.</p> <p>Después de cinco años, un informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, realizó un análisis en el que se demuestra que las medidas para la prevención, atención, acceso a la justicia y protección para las mujeres no se ha aplicado de manera efectiva, pues aunque el Estado desarrolle acciones normativas como la adopción de medidas como políticas, planes, protocolos, modelos, en ese tiempo la ley seguía en una fase de formulación sin avances significativos, esto generando un panorama recurrente de punto cero en el cumplimiento de la ley. En ese sentido, el informe afirma que es necesario garantizar que todas y cada una de las entidades responsables de las medidas para la atención, protección y prevención de las violencias establezcan estrategias claras y garantistas para superar los "errores normativos", "contradicciones entre la normatividad de derechos humanos y los acuerdos comerciales", o la ausencia de "reglamentaciones" o desarrollos, desde la perspectiva de respetar los derechos humanos de las mujeres. Estas estrategias deberán establecerse e implementarse en un tiempo razonable, frente a la urgencia que presenta la grave situación de las mujeres en Colombia.¹</p> <p>Un informe de la universidad Santo Tomás, diez años después de expedida la ley, muestra que no se han establecido mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer como programas especiales de vivienda, salud o educación más allá de la estabilidad en el empleo.</p> <p>¹ https://www.repositorio.orsj.atsu.edu.co/handle/document/1138413839263006/html/index.html</p>

<p>No existen propuestas concretas en el plan de desarrollo actual con fines de apoyo a las mujeres cabeza de hogar y los subsidios que actualmente otorga el programa Familias en Acción se entregan con base en unos criterios en los que se prioriza a estas mujeres, pero no se les otorgan beneficios exclusivos.</p> <p>El informe también realiza una verificación presupuestal para el cumplimiento de la Ley 1257 del 2008 en lo que respecta al otorgamiento de las medidas de atención, consistentes en suministrar habitación, alimentación y transporte a la mujer víctima y a sus hijos, se aprecia que los resultados no dan cuenta de un escenario de garantía de los derechos de las mujeres, en la medida en que se han presentado obstáculos para el acceso a la mencionada protección.²</p> <p>Por otro lado, el informe igualmente muestra que "en la concesión de las medidas de atención, las autoridades competentes se encuentran supeditadas al concepto de la entidad de salud que valoró a la víctima y a la evaluación de la Policía Nacional relacionada con el riesgo que corre la mujer en su lugar de residencia. Una vez certificada la viabilidad de la atención por parte de estas entidades, la autoridad competente (comisarias, jueces civiles municipales o promiscuos municipales y juez de control de garantías, según el caso) podrá ordenar la medida de atención en favor de la mujer y de sus hijos. Sin embargo, en la actualidad se observa una marcada vulneración de los derechos fundamentales de aquellos. En realidad, las entidades de salud suelen negar el acogimiento de la mujer y de sus hijos, argumentando dificultades técnicas y presupuestales o simplemente porque no aceptan su obligación de proporcionar las medidas de protección correspondientes".</p> <p>Esto anterior muestra que a nivel nacional no se tienen identificadas las acciones que se han realizado para cumplir la ley 1257 de 2008, siendo confundidas con otras acciones legales, que, aunque tengan relación y se vinculen, se hace necesario que se especifique y aclare qué acciones corresponden a lo establecido en la ley y cuáles no. Por otro lado, la atención integral debe entender los ciclos de la violencia contra la mujer en todos los ámbitos, ya que esto no está siendo comprendido por diferentes entidades del Estado.³</p> <p>Y la situación sigue siendo lamentable, pues durante el año pasado en crisis por pandemia, la situación de la mujer se agravó, pues se observó un incremento en las llamadas de violencia intrafamiliar. Según Sisma Mujer entre el 25 de marzo y el 10 de septiembre de</p> <p>² file:///C:/Users/Tania/Downloads/1257_final_web.pdf ³ https://www.rednacionaldemujeres.org/obscadownload/informe_ley_1257_digital_2018.pdf</p>	<p>2020, las llamadas por violencia de género crecieron un 121,7 %, al pasar de 6561 llamadas en 2019, a 14.545 llamadas en el año 2020.⁴</p> <p>De esta manera, se debe tener en cuenta que la situación se debe mirar por debajo del iceberg, es decir, entender las problemáticas están afectando y no se están teniendo en cuenta.</p> <p>Por una punta, se puede encontrar la violencia cultural, donde las agresiones que se generan a la mujer son aceptadas por la misma sociedad. El papel de la mujer se ha visto en uno en que debe atender sólo tareas domésticas y atender a su familia.</p> <p>Por la otra punta, se halla la violencia estructural, la cual es ejercida por el Estado al no proteger y brindar las garantías para los derechos de las mujeres. Por ejemplo, muchas denuncias que se realizan, son infravaloradas por los funcionarios; también se encuentra la impunidad de los casos y lo que esto genera, el no denunciar y generar desconfianza a las autoridades.</p> <p>En Colombia la violencia contra la mujer es una problemática que pone en peligro la integridad y la vida de las mujeres, el boletín de 2020 del observatorio de Femicidios en Colombia, revelaron un total de 630 casos de asesinato, estas cifras plantean la necesidad generar mejores políticas públicas y control para salvaguardar la vida de la mujer.</p> <p>Así, se deben tomar medidas a corto y largo plazo, donde se haga una transformación cultural, teniendo de base campañas de educación y que también se capaciten los funcionarios públicos quienes atienden estas denuncias.</p> <p>De esta manera, se debe seguir trabajando para que la ley no se convierta en una declaración en el papel con buenas intenciones, sino para que pase a la realidad, y se pueda garantizar una vida digna para las mujeres, libre de violencias y que sean atendidas, en el marco de la acción, no en el de la sanción.</p> <p>4. VACÍOS EN LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN:</p> <p>Existe un vacío de protección para la víctima, durante la ruta de atención, ya que implica la intervención de varias autoridades o instituciones quienes tienen el deber de realizar, en un tiempo reglamentario, valoraciones y estudios para cada caso, esta ruta según la reglamentación actual dura entre tres y cinco días en términos legales. En la realidad, el tiempo para la ruta se incumple, por parte de las Empresa Promotora de Salud, EPS quienes</p> <p>⁴ https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/lamadas-violencia-genero-aumentaron-cuarentena</p>
<p>deben hacer la valoración psicológica de los efectos y daños causados a las víctimas, en un tiempo establecido de 12 horas, esto se incumple debido a los trámites administrativo que necesita la víctima para sacar una cita de su valoración, igualmente los estudios de riesgo que contempla la ruta de atención por parte de la policía superan los tiempos de la misma.</p> <p>La falta de una medida de protección rápida y transitoria para casos de emergencias dejan a las mujeres expuestas a daños físicos y psicológicos, que pueden ser prevenidos con medidas de contingencias en casas refugios o programas de atención a las víctimas donde sean intervenidas para mejorar su estado emocional y recibir orientación profesional de inmediato, diferente a la atención médica y psicológica de su régimen de salud, esto considerando que la víctima no puede acceder de inmediato a la atención de las EPS, y con el fin que la víctima pueda conceptualizar mejor la situación que la agobia. De esta esta forma, puede apoyar técnicamente para dar manejo al conflicto de violencia o de género, de manera eficiente y oportuna.</p> <p>Las víctimas que necesitan atención en crisis para proteger su salud mental no contempla, el apoyo en las medidas actuales de la Ley. Hay casos en que la víctima necesita ser albergada en el momento de la crisis, por razón de no tener aseguramiento en salud o mientras se aplica la ruta de atención y/o la mujer toma tiempo para reposarse y tomar decisiones que corresponde a su propia autonomía en un ambiente libre de violencia, y acompañada con personas profesionales y con experiencia en atención a víctima de violencia de género.</p> <p>Vacíos en las medidas de atención: En la ley 1257 del 2008, se adoptó una medida de atención para amparar a las mujeres víctimas de una seguridad básica de alojamiento y alimentación, por término de seis meses prorrogables, asignándole la responsabilidad de garantizar esta atención de las víctimas a las empresas Promotoras de Salud. La ley deja explícito que lo pueden hacer contratando servicios de hotelería.</p> <p>El inicio del artículo 19 donde se contempla esta medida es confuso puesto que habla al mismo tiempo de la atención de la víctima y del agresor, así que se debe mejorar el enfoque de estas medidas redactando de nuevo para que tenga coherencia con los objetivos de los literales del mismo donde se quedan establecidas las medidas de atención y las entidades responsables de salud.</p> <p>Por otro lado, que la ley indique que las EPS, pueden atender a las víctimas en un Servicio de Hotelería se induce a una falla de la escogencia adecuada de la medida para una víctima y sus hijos, ya que estos son también amparados por la Ley. Un servicio de hotelería no es pertinente para abordar la rehabilitación o restauración de una familia que se descompone</p>	<p>dejando daños afectivos, psicológicos y emocionales, garantizar el alojamiento y la alimentación es solo una parte importante del tratamiento necesario para la recuperación. La atención debe ser integral de tal forma que atienda toda la dimensión del ser humano.</p> <p>Por otro lado la Ley, señala la entrega de subsidio monetario directo a la víctima en caso que no quiera un servicio de hotelería, esta opción se aparta de una medida adecuada, y descarta la atención integral que contemple que facilita la inclusión de la mujer y sus hijos a programas de acompañamiento psicosocial y la orientación de un nuevo proyecto de vida basado en la gestión que propenden las casas refugio y programas de atención integral a las mujeres donde se promueva la vida productiva e independencia económica de la misma, las casas refugios y programas de atención integral, tienen mayor oportunidad de articular con las ofertas institucionales de las entidades públicas y privadas. Así mismo las mujeres y su familia pueden acceder a estudios, capacitaciones en artes, oficios y el empoderamiento en derecho de género.</p> <p>Así mismo, las medidas que se otorgan a las mujeres deben ser adecuadas, oportunas y eficaces en situación de violencia. Para garantizar sus derechos fundamentales y la de su núcleo familiar.</p> <p>Las Casas refugios prestaran no solo los servicios de alojamiento, alimentación y transporte, sino que prestara toda la atención Psicosocial.</p> <p>La Corte constitucional en la Sentencia C-776 DE 2010, la cual declaró exequible estableció lo siguiente: "En esta medida, en aras de proteger adecuadamente el derecho a la salud, el Legislador puede permitir que determinados tratamientos y prestaciones hagan parte de las garantías consagradas en favor del paciente o de quien resulte víctima de actos violentos. Así, las relacionadas con alojamiento y alimentación durante el periodo de transición requerido por las mujeres víctimas de agresiones físicas o psicológicas, no pueden ser consideradas como sinónimo de hotelería turística y gastronomía, sino como ayudas terapéuticas propias del tratamiento recomendado por personal experto y requerido por las personas que resultan afectadas, resultando indispensable la reubicación temporal de quienes razonablemente, según la Ley y el reglamento, ameritan un tratamiento preferencial y especial".</p> <p>Por otro lado, la Ley le asigno a las Empresas Promotoras de Salud EPS la responsabilidad de garantizar la alimentación, alojamiento, transporte y atención en salud física y mental. Así que después de 13 años de la Ley, podemos comprobar que estas entidades de salud no cumplen ni garantizan la atención a la víctima. No obstante, esta ley les asignado la responsabilidad de garantizar el alojamiento y la alimentación en el literal a, artículo 19, las</p>

<p>entidades del sistema general de seguridad social en salud, se defienden ante los tribunales diciendo que ellos no son los responsables de sufragar los gastos de las medidas de atención y así han venido vulnerando los derechos de las mujeres.</p> <p>El Ministerio de la Salud y Protección Social ha regulado esta Ley con el decreto 4796 del 2011, reglamentando los artículos 8,9,13, y 19 de la Ley, de lo claramente expreso en artículo siete (7), que son las EPS quienes deben garantizar los servicios de habitación, alojamiento y transporte y aun así durante estos trece años no cumple con la norma.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el decreto 1630 de 2019, donde contempló en los artículos 2.9.2.1.2.2, 2.9.2.1.2.3 y 2.9.2.1.2.7 numeral 6 y 7 Del Decreto 1630 DE 2019, la financiación de las medidas de atención y la prestación de las mismas.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social, modificó o reformó parcialmente el artículo 19 de la ley 1257 de 2008, y quitándole la responsabilidad a las Empresas Promotoras de Salud,</p> <p>El Artículo 153 de la Carta Política, establece que son funciones propias del Congreso de la República La aprobación, modificación o derogación de las leyes.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social, creo un caos Jurídico al expedir el Decreto 1630 de 2019, toda vez que las Empresas Promotoras De Salud, se escudan que dicha responsabilidad no es de ellas y por lo tanto es del ente territorial, por otra parte los entes territoriales aducen que dicha responsabilidad esta establecida en el artículo 19 de la Ley 1257 del 2008.</p> <p>Las Empresas Promotoras han venido excusando el incumplimiento a las medidas de protección de la ley 1257, siguiendo los lineamientos del decreto 1630, así mismo el Ministerio de Salud Y Protección social expidió la resolución 595 del 2020, estableciendo un mecanismo para garantizar el cumplimiento de las medidas, financiándolas con los fondos de la ADRES. El decreto 1630 delega la responsabilidad a los territorios y en la resolución 595 limita los recursos a los mismo según lo establecido en los lineamientos para transferir los recursos del fondo hacia los territorios.</p> <p>Los entes territoriales que no logran ajustarse a los lineamientos de la resolución quedan excluidos de estos recursos, configurándose de esta forma el rompimiento del Principio de universalidad de los Derechos Humanos, este principio ratifica que todo los seres humanos tenemos los mismos derechos simplemente por nuestra condición de ser humanos, independientemente de donde viva y quienes sean así como de su situación o característica particular, los derechos de las mujeres, son derechos humanos.</p>	<p>El ajuste de esta ley, busca mantener la obligación y garantía de la prestación de las medidas de atención del artículo 19 de la ley 1257 de 2008, en las Empresas Promotoras De Salud, ya que no existe en Colombia otro sistema mas amplio que pueda abarcar o cubrir la mayor cantidad de población femenina, estas empresas están en todo el territorio nacional.</p> <p>En la sentencia C-776 de 2010, en el examen de constitucionalidad del artículo 19 (parcial) de la ley 1257 de 2008, concluyó que las expresiones impugnadas no desconocen las previsiones de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, por cuanto (i) las prestaciones de alojamiento y alimentación establecidas en favor de la mujer víctima de violencia hacen parte derecho a la salud; (ii) el Legislador, en ejercicio legítimo de sus potestades, ha decidido que los recursos para proveer tales prestaciones estarán a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por esta razón, tampoco se viola el principio de especificidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social.</p> <p>Se tiene evidencia suficiente en diferentes casos de mujeres con diferentes Eps donde no obstante los jueces protegen el derecho de las mujeres las entidades de salud no ceden a brindar una medida adecuada y pertinente para las víctimas.</p> <p>También se tiene que así como hay jueces que amparan y protegen los derechos de las mujeres otros simplemente le niegan el amparo de la ley como sucedió Ludys marcela Urrutia Centeno, quien fue agredida sexualmente de manera traumática delante de sus pequeños hijos, el juez Jorge Pérez Romero, del primero promiscuo municipal de Simita Bolívar, declara improcedente la acción de tutela interpuesta por la víctima por el incumplimiento a la medida de atención número 23 del 23 de noviembre del 2020, otorgada por la comisaría de familia de Simiti-Bolívar, estos fallos dejan desprotegida a la mujer y a la familia, en este caso si no fuese por el amparo de la casa refugio privada, esta mujer y sus hijos estarían sin atención integral y en condiciones muy complejas de salud mental, ya que Ludys carece de redes familiares de apoyo y en su historia personal pesa el abandono de sus padres desde muy niña. Su primera hija es producto de una primera violación, el caso de Ludys es solo un ejemplo entre los muchos que se pueden verificar del incumplimiento de las EPS y de la violencia institucional, lo lamentable de todo esto es la falta de compromiso de las entidades que se les asigno la responsabilidad de seguimiento y control.</p> <p>Este incumplimiento se presenta con los pocos casos de mujeres victimas que se les otorga medidas de atención, y se hace el señalamiento de los pocos casos comparando el número de mujeres que se les otorga estas medidas en el país, ya que más del 90% de la población de las mujeres víctima de violencia genero no se les informa en las comisarías de familia o entidades del estado de estos derechos y alternativas para romper los ciclos de violencia.</p>
<p>Es cierto que la Ley existe, pero es tan cierto también que la Ley ha dejado vacíos que los decretos reglamentarios no han llenado, ni las resoluciones y no existe una efectiva metodología de seguimiento y control; dejando a la mujer víctima que se le otorga una medida de atención desamparada, quienes operan la Ley, y quienes tiene que cumplirla le están vulnerando los derechos a las víctimas y de esta forma el estado también incumple los pactos Internacionales de erradicar la violencia contra la mujer.</p> <p>En las medidas de sanción; tal como está la Ley, no previó el incumplimiento por parte de las instituciones, y por lo tanto el capítulo VII, de las sanciones de la ley, se enfoca solo hacia el al agresor y al entornos familiar de las víctimas, dejando sin rigor de sanción administrativa, disciplinaria y penal a las EPS y demás entidades responsable de cumplir la ley y proteger efectivamente a las mujeres y a su núcleo familiar.</p> <p>5. NORMATIVIDAD</p> <p>El Estado colombiano ha suscrito declaraciones, pactos, convenciones del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que establecen medidas de obligatorio cumplimiento en materia legislativa, de políticas públicas y de transformaciones culturales para asegurar el ejercicio de los derechos humanos en diferentes ámbitos. En materia de prevención, atención y sanción de las violencias basadas en género y las diferentes formas de violencia sexual, se resaltan especialmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994); La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979); La Convención sobre los Derechos del Niño (1989); El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que se complementa con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); Y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). También ha firmado varias conferencias internacionales de Naciones Unidas, que, aunque no son vinculantes, sí generan compromisos de Estados, relacionados con los derechos humanos, la salud sexual y reproductiva y los derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Dando cumplimiento a las obligaciones adquiridas a través de la adopción de tratados internacionales relacionados con la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, se ha establecido un marco normativo encaminado a garantizar y restituir los derechos de las mujeres víctimas, prevenir la violencia y de esta forma, dar cumplimiento a las metas y objetivos del milenio.</p>	<p>Se resaltan las siguientes leyes que abordan las diferentes formas de violencias de género y violencias sexuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 294 de 1996, "por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar". • Ley 679 de 2001, "por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores en desarrollo del artículo 44 de la Constitución". • Ley 599 de 2000, "por el cual se expide el Código Penal". • Ley 600 de 2000, "por la cual se expide el Nuevo Código de Procedimiento Penal". • Ley 906 de 2004, "por la cual se expide el Nuevo Código de Procedimiento Penal". • Ley 985 de 2005, "por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la protección y atención de las víctimas". • Ley 1146 de 2007, "por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente". • Ley 1329 de 2009, "por medio del cual se modifica el Título IV de la Ley 599 del 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes". • Ley 1336 de 2009, "por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes". • Ley 1257 de 2008, "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres". • Ley 1448 de 2011, "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones".

- Ley 1542 de 2012, "por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal".
- Ley 1761 de julio de 2015 que tipifica al feminicidio como un delito autónomo.
- Sentencia C-776 de 2010

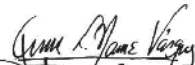
La ley 1257 del 2008, dispone de varias medidas que amparan y protegen a las mujeres, sin embargo, estas medidas carecen de enfoque adecuado hacia la mujer víctima de violencia intrafamiliar y de género. Las medidas de sensibilización, de prevención, las medidas de protección, de atención y de sanción tienen vacíos que deben subsanarse en la norma adicionando y modificando algunos articulados para garantizarle a la mujer un amparo efectivo por parte de las autoridades y entidades responsables y así cumplir con esta obligación.



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República



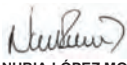
DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República



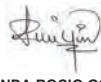
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ.
Senador de la República



JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
Senador de la República



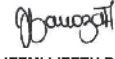
NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara Santander



AMANDA ROCIO GONZALEZ R.
Senadora de la República



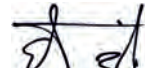
NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara



JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara
Departamento del atlántico



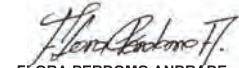
WILMER LEAL PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Boyacá



EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ
Representante a la Cámara



NORA MARÍA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República



FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.063/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA LEY 1257 DEL 2008, DEMÁS CONCORDANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA, DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ, IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ, JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ, NORA MARÍA GARCÍA BURGOS; y los Honorables Representantes FLORA PERDOMO ANDRADE, NUBIA LÓPEZ MORALES, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT, WILMER LEAL PÉREZ, EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 24 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2021
SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1014 del 2006, con el fin de realizar ajustes para el fortalecimiento del emprendimiento en Colombia.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el literal b y adiciónense los literales c y d del artículo 1º de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

b) Emprendedor: Individuo que organiza, opera y asume el riesgo de crear nuevos negocios. Existen dos tipos de emprendedores: el que establece una nueva empresa similar a una ya existente y el innovador, que corresponde al individuo que introduce en el mercado un producto, proceso, modelo de negocio o forma de comercialización novedoso.

c) Clúster: Concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúan en un determinado campo y tienen características y externalidades comunes.

d) Emprendimiento dinámico: son iniciativas empresariales con propuestas de valor basadas en la diferenciación, la innovación, la tecnología y la solución innovadora a problemas del sector productivo, con alto potencial de crecimiento, ya sea regional o global.

ARTÍCULO 3º. Modifíquense los literales e, h y k, del artículo 2 de la Ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así:

e) Crear un vínculo del sistema educativo y productivo nacional, mediante la formación en competencias básicas, laborales, ciudadanas y empresariales a través de un programa transversal de emprendimiento; entendiéndose como la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, básica, media, y las instituciones de educación superior en coordinación con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la Asociación colombiana de Instituciones de Educación Superior (ACIET) o quien haga sus veces, a fin de desarrollar una cultura innovadora de emprendimiento.

<p>h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de clúster o cadenas articuladas empresariales generando procesos productivos y competitivos relevantes para la región con un alto nivel de planeación a largo plazo.</p> <p><u>k) Fomentar el emprendimiento y la innovación de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en zonas rurales, y en general de la economía campesina, familiar y comunitaria.</u></p> <p>ARTÍCULO 4°. Adiciónese al artículo 4 de la Ley 1014 de 2006, los siguientes numerales:</p> <p>7. Promover y fomentar la asociatividad del emprendedor con las empresas privadas y entidades públicas que puedan apoyar la iniciativa bien sea con acompañamiento, apoyo económico y/o por medio de capacitaciones, inducciones y toda actividad que aporte al emprendimiento.</p> <p>8. Fomentar la generación de clústeres de emprendimiento entre pequeñas, medianas empresas, grandes industrias y emprendedores.</p> <p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese el numeral 6 y adiciónense los numerales 16, 17, 18 y 19 del artículo 5° de la Ley 1014 de 2006 el cual quedará así:</p> <p>6. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. 16. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. 17. Superintendencia de Industria y Comercio 18. INNpuls Colombia. 19. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Adiciónese al artículo 12 de la Ley 1014 de 2006, los siguientes literales:</p> <p>e) Fomentar la generación de empleo para el desarrollo regional y rural. f) Promover la educación financiera del emprendedor, que le permita asumir los retos del mercado para la consolidación de su emprendimiento, elegir los servicios financieros adecuados, y comprender el valor del dinero y del presupuesto. g) Promover y desarrollar una cultura de emprendimiento dinámico.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el numeral 1 y adiciónese al artículo 13 de la Ley 1014 de 2006 el numeral 5, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13. Enseñanza Obligatoria. En todos los establecimientos oficiales y privados que ofrezcan educación formal, es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica, y media:</p>	<p>1. Creación de un programa transversal en el área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe tenerse en cuenta como orientación del Proyecto Educativo Institucional (PEI).</p> <p>5. Promover la educación financiera que permita al emprendedor asumir retos del mercado, a comprender el valor del dinero y el presupuesto, lograr independencia y elegir los servicios financieros correctamente para la práctica de su trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Modifíquese artículo 15 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Formación de formadores. El Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior (ACIET) o a quien haga sus veces, coordinarán a través de las redes para el Emprendimiento y del Fondo Emprender y sus entidades adscritas, planes y programas para la formación de formadores orientados al desarrollo de la cultura para el emprendimiento de acuerdo a las disposiciones establecidas en esta ley.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Modifíquese y adiciónese al artículo 18 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 18. Actividades de Promoción. Con el fin de promover la cultura del emprendimiento y las nuevas iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa Presidencial Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y Universidades Públicas en armonía con la autonomía universitaria, darán prioridad a las siguientes actividades:</p> <p>1. Feria de trabajo juvenil: Componente comercial y académico. 2. Macrorrueda de negocios para nuevos empresarios: Contactos entre oferentes y demandantes. 3. Macrorruedas de inversión para nuevos empresarios: Contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero. 4. Concursos dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures). 5. Concursos para facilitar el acceso al crédito a fondos de capital semilla a aquellos proyectos sobresalientes. 6. Programas de cofinanciación para apoyo al emprendimiento, acompañamiento financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, incubadoras de empresas y ONGs. 7. Las alcaldías municipales y distritales y las Áreas Metropolitanas, deberán promover espacios trimestrales para jornadas de consultoría y asesoría empresarial (administrativo y financiero) con el fin de viabilizar un plan de negocio que garantice el acompañamiento a toda iniciativa de emprendimiento.</p> <p><u>Parágrafo. Recursos. El Gobierno Nacional podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento de nuevas empresas innovadoras.</u></p>
<p><u>Los recursos destinados por el municipio o distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo.</u></p> <p>ARTÍCULO 10°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Creación de la Red Clúster Nacional para el Emprendimiento. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará y efectuará el seguimiento a la Red Clúster, con el objetivo de recolectar datos generales de los emprendedores, clase de sector productivo a la que pertenecen, y otros parámetros que se consideren relevantes, para promover el crecimiento y apertura de mercados estratégicos para cada región.</p> <p><u>Parágrafo. Para el seguimiento de que trata el presente artículo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá recolectar datos específicos adicionales considerados relevantes en relación con los proyectos productivos de las zonas rurales del país con el fin de definir estrategias para promover con especial atención el crecimiento de tales emprendimientos.</u></p> <p>ARTÍCULO 11 °. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Incentivo al sector privado por Donación a la red de emprendimiento, Red clúster Nacional para El Emprendimiento y/o red clúster regional para el emprendimiento. Las personas jurídicas obligadas al pago del impuesto sobre la renta por el ejercicio de cualquier tipo de actividad, que realicen donaciones económicas a éstas redes de emprendimiento, con previo visto bueno de viabilidad por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tendrán derecho a deducir el treinta por ciento (30%) del valor real donado para efectos de calcular el impuesto sobre la renta a su cargo correspondiente al período gravable en que se realice la donación.</p> <p>Parágrafo. Emprendedores. Las nuevas empresas de emprendedores constituidas en función a esta Ley, que cuenten con concepto y viabilidad dado por la entidad encargada dentro del margen de las pequeñas y medianas empresas, gozarán de beneficio tributario deduciendo el treinta (30%) del impuesto sobre la renta, por el término de tres años contado a partir de la constitución legal de la empresa.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Apoyo al Re-emprendimiento. Con el fin de apoyar a los emprendedores el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidad que preside la red nacional para el emprendimiento, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, generará una serie de</p>	<p>herramientas informativas y educativas para orientar, formar y capacitar al emprendedor con el fin de que pueda replantear su proyecto de negocio, renegociar sus deudas morosas, y continuar en el mercado.</p> <p>ARTÍCULO 13°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Políticas Públicas y apoyo al Emprendimiento: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará indicadores que permitan generar insumos para evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento, siguiendo los criterios de transparencia y de eficiencia pública.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y turismo deberá realizar un estudio de impacto cada 5 años como instrumento que permita evaluar las políticas y programas de fortalecimiento al emprendimiento llevadas a cabo por el Gobierno Nacional.</p> <p><u>En los criterios de evaluación a incluirse en dicho estudio de impacto se incluirán aquellos que se consideren pertinentes para analizar el impacto de estas políticas públicas en las zonas rurales.</u></p> <p>ARTÍCULO 14°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Plataforma de emprendimiento. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro del año siguiente a la sanción de la presente ley, deberá habilitar en su página web la plataforma del emprendimiento, en la cual prestará asesoría al emprendedor respecto a todas las etapas de su proyecto y brindará mayor conocimiento sobre las políticas y programas que tiene el gobierno en materia de emprendimiento.</p> <p><u>Parágrafo: En dicha plataforma se incluirá una sección dedicada a prestar asesoría específica enfocada a los emprendedores dedicados a la producción relacionada con la economía campesina, familiar y comunitaria y pequeña producción rural.</u></p> <p>ARTÍCULO 15°: Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo: Apoyo al emprendedor a nivel regional: Las Cámaras de comercio implementarán programas de mentorías, con el objeto de aprovechar la experiencia y conocimiento de empresarios y profesionales de gran trayectoria en el sector al servicio de los emprendedores.</p> <p><u>Parágrafo. Se fomentará la implementación de programas de mentorías orientadas a fortalecer la formación de emprendedores dedicados a la producción relacionada con la economía campesina, familiar y comunitaria, y a la pequeña producción rural.</u></p>

ARTÍCULO 16°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

Artículo nuevo. *Emprendimiento de las mujeres.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con los entes territoriales implementarán programas para fortalecer el conocimiento en el mercado y generar mayor acompañamiento a la mujer emprendedora, madre cabeza de hogar, *mujer rural y mujer en condiciones de vulnerabilidad.*

ARTÍCULO 17°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

Artículo nuevo. *Redes de emprendedores.* El SENA, las Cámaras de Comercio e INNPULSA Colombia, elaborarán estrategias con el fin de afianzar las redes de emprendedores a lo largo del territorio nacional, con la finalidad de generar espacios de conexión e intercambio de experiencias.

Parágrafo: Las entidades de que trata el presente artículo, elaborarán estrategias diferenciadas orientadas al surgimiento y fortalecimiento de redes de emprendedores ubicados en zonas rurales del país, así como aquellos municipios que registren los mayores índices de pobreza multidimensional.

Parágrafo: Las entidades de que trata el presente artículo, elaborarán estrategias diferenciadas orientadas al surgimiento y fortalecimiento de redes de emprendedores ubicados en zonas rurales del país, así como aquellos municipios que registren los mayores índices de pobreza multidimensional.

ARTÍCULO 18°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

Artículo nuevo. *Ruta para el emprendimiento:* El Gobierno Nacional a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y demás entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, coordinará el proceso en el diseño de una ruta institucional clara que permita el acceso a financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el emprendedor.

ARTÍCULO 19°. Vigencias y derogatorias La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA

Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Estado colombiano ha reconocido la importancia del emprendimiento en el país. Por ello, ha creado programas que acompañen el desarrollo del mismo a través de entidades como Innpulsa Colombia, SENA, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De igual forma a través de la Ley de 1014 de 2006, se impulsó a las Instituciones de Educación Superior a implementar cátedras de emprendimiento y se crearon las redes nacionales y regionales de emprendimiento como espacio de interacción para los actores interesados en el tema¹.

Ahora bien, de acuerdo a diferentes informes¹ entre los que encuentra el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) se destacan una serie de necesidades y falencias que impiden la creación de un ecosistema exitoso de emprendimiento en el país.

• **Educación al emprendedor**

La educación empresarial proporciona herramientas valiosas al emprendedor para consolidar su emprendimiento. Por ello, es necesario reforzar los procesos educativos en todos los niveles, especialmente, en las tres áreas básicas del empresario potencial: identificación de oportunidades empresariales, desarrollo de las competencias para crear y orientar una nueva empresa, y manejo apropiado del riesgo involucrado².

• **Instituciones de fortalecimiento y crecimiento empresarial**

Es necesario desarrollar programas de acompañamiento que ayuden a las personas a definir su proyección como empresario, que las orienten en la construcción de su plan de carrera empresarial, que guíen el desarrollo de su idea de empresa, la construcción de concepto y formulación del modelo de empresa; de tal forma que

¹ Observatorio Estratégico de la Alianza de Pacífico (octubre de 2018), Brechas para el emprendimiento en la Alianza del Pacífico
² Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana

puedan desarrollar una oportunidad de empresa real basada en validaciones y en un producto mínimo viable. En ese sentido, es necesario en todo el país la creación y consolidación de centros de acompañamiento en todas las etapas del proceso empresarial.

Al respecto, una de las acciones que se recomienda ampliamente es el establecimiento de Centros Especializados para el Desarrollo Empresarial en todas las regiones de Colombia, dotados de expertos que acompañen a los empresarios en cada una de las fases del proceso empresarial. Es necesario que estos centros orienten las iniciativas hacia la innovación y sostenibilidad, promuevan un mayor conocimiento de los recursos destinados al fortalecimiento del emprendimiento, y conecten al emprendedor con redes de empresarios que puedan ser de utilidad para consolidar su idea de negocio³.

Sobre el acompañamiento y asesoría que prestan las instituciones al emprendedor, es fundamental además tener en cuenta que existen diferentes etapas del proceso empresarial que requieren de recursos específicos. Por ello es fundamental, apoyar el trabajo de instituciones especializadas en cada una de las etapas, pues requieren recursos humanos muy especializados, pues hay que lograr penetrar el mercado, y generar utilidades económicas que garantice la rentabilidad y la liquidez de los proyectos.

Por ello, es fundamental el rol que han desempeñado entidades como Innpulsa, entidad adscrita al Ministerio de Comercio (MINCIT) que promueve la innovación y el emprendimiento para fortalecer la productividad y mejorar la competitividad del país⁴. Por un lado, esta entidad asesora a emprendedores innovadores para que alcancen su máximo potencial a través de servicios especializados y estrategias de financiación. Por otra parte, trabaja para garantizar un crecimiento rentable y sostenido de las empresas, fomentando sofisticación, productividad, adopción de nuevas tecnologías con la finalidad de cerrar brechas de acceso a nuevos mercados.

De igual forma, se destaca el rol que ha tenido las Cámaras de Comercio en la prestación de servicios de formación y asesoría del emprendedor en la consolidación de su proyecto. Al respecto, se encontró la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido adelantando el programa *Emprendelo* el cual tiene como objetivo brindar asesoría a jóvenes empresarios para una mejor gestión empresarial⁵.

³ Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana. Colombia, Universidad Icesi, pp 7
⁴ Innpulsa (2017), Informe de gestión, pp 7
⁵ Confecámaras Red de Cámaras de Comercio, acceso mes de noviembre del año 2019, url: <http://www.confecamaras.org.co/cooperacion-y-competitividad/emprendimiento>

Asimismo, las Cámaras de Comercio viene prestando servicios de formación y asesoría y contacto al empresario en todas las etapas de su desarrollo del emprendimiento, convirtiéndose en un importante aliado de los emprendedores en las regiones⁶. Existen en total 57 Cámaras de comercio a lo largo del territorio nacional, siendo la entidad por excelencia que junto el SENA tiene más alcance en políticas de apoyo a la creación de empresa en las regiones.

En el año 2017, se registraron 1.100 eventos realizados en las Cámaras de comercio; entre los que se destacaron festivales, charlas con casos de éxito de emprendedores, talleres de emprendimiento y ruedas de negocio. Las ciudades que registraron más eventos el año pasado fueron: Medellín, con 653 eventos; Bogotá, con 244; Cali, con 18 eventos; y Manizales con 17 eventos. Por otro lado, ciudades de las que no se realizaban actividades, el año 2018 se destacaron por hacer cerca de 10 eventos; es el caso de Quibdó, Pasto y Santa Marta⁷.

• **Consolidación de Nuevas Empresas**

Colombia es el tercer país del mundo y el primer país latinoamericano con el mayor porcentaje de empresarios intencionales, es decir, que tiene la intención de iniciar una nueva actividad empresarial, solo o con otras personas, en los próximos tres años. En 2016, el 53% de la población colombiana expresó su intención de crear empresa en los próximos 3 años. No obstante, mientras el 53% de la población adulta colombiana tiene la intención de crear empresa, sólo el 16% lo hace realidad. Por ende, es necesario acompañar a estos colombianos para que su intención se convierta en una auténtica acción empresarial a través de acciones que permitan fortalecer las competencias empresariales requeridas para crear empresa⁸.

• **Principales Obstáculos del Emprendimiento**

De acuerdo al Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico los principales obstáculos que tienen los empresarios y las empresarias colombianas, se encuentran relacionadas con el acceso a financiamiento, redes de contacto o mentores y falta de preparación y conocimiento en la materia⁹.

Especialmente, al discriminar los obstáculos por género se encontró que las empresarias colombianas aseguraban que el cuarto obstáculo para emprender se encontraba la falta de confianza para asumir riesgo¹⁰. Por ello, el mencionado informe sugiere que para mejorar la proporción de mujeres empresarias es necesario trabajar en su percepción y el manejo del riesgo, sus niveles de asertividad y de confianza en sí mismas, su visión de carrera empresarial, y su red de conexiones empresariales.

⁶ Cámara de Comercio de Bogotá (2018), Informe de gestión
⁷ Confecámaras Red de Cámaras de Comercio, acceso mes de noviembre del año 2019, url: <http://www.confecamaras.org.co/cooperacion-y-competitividad/emprendimiento>
⁸ Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana. Colombia, Universidad Icesi, pp 6
⁹ Brechas para el emprendimiento en la Alianza del Pacífico, Observatorio estratégico de la Alianza del Pacífico OEAP (octubre de 2018) pp 79
¹⁰ Ibid.

De igual forma, es necesario tener presente que el desempleo para las mujeres casi dobla el de los hombres en el país, (de acuerdo al DANE para el trimestre junio-agosto 2019 la tasa de desempleo para las mujeres fue del 13.4% y para los hombres del 8%)¹¹ y que los programas de emprendimiento pueden generar oportunidades para brindarles una mayor oportunidad para desarrollar sus propias fuentes de ingreso.

• Información sobre la Política de Emprendimiento

El informe del GEM estableció la importancia de crear Centros de Información Empresarial, que permitan a los colombianos consultar en internet, información actualizada y necesaria sobre los procesos de creación de empresas, leyes y reglamentaciones, métodos de financiación, información de mercados¹². Al respecto, es necesario tener en cuenta que a lo largo del año 2018, se firmó el Pacto Nacional por el emprendimiento en el cual antes como la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), Innpulsa, MinCIT, SENA, la asociación de emprendedores ASEEC y el mismo Congreso de la República, buscaron aunar esfuerzos para mejorar las oportunidades de emprendimiento, y uno de sus objetivos para el año 2019 precisamente era *“la actualización, consolidación y mapeo de los actores del ecosistema emprendedor colombiano y la consolidación de un portal que centralizará toda la información relativa a actores del ecosistema emprendedor colombiano”*¹³

Por otra parte, mientras el 56% de las empresas establecidas se encuentran registradas en Cámara de Comercio, sólo el 41% de las empresas nacientes y nuevas (TEA) están registradas formalmente¹⁴. Del total de empresas registradas, casi el 50% tienen la figura de sociedad unipersonal; y del total de empresas que no están registradas, casi el 50% no lo hacen debido a la falta de información, los trámites asociados y el temor a ser fiscalizado¹⁵.

• Mecanismos de Evaluación y Seguimiento al Emprendimiento en el País

Existe una clara necesidad del país de fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de las intervenciones en emprendimiento. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación estableció que a pesar de los innumerables esfuerzos desplegados por el gobierno nacional se desconoce el impacto de las medidas de la mayoría de políticas implementadas¹⁶. La mayor parte del análisis se ha limitado al número de empresas beneficiadas por los programas, pero no se analiza a profundidad el impacto generado con el programa. Por ello, es primordial para el

¹¹ DANE, acceso mes de noviembre del año 2019, url: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo>

¹² Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana. Colombia, Universidad Icesi

¹³ Cámara de Comercio de Bogotá (2018), Informe de gestión

¹⁴ Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana. Colombia, Universidad Icesi

pp. 09.

¹⁵ Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana. Colombia, Universidad Icesi, pp. 8

¹⁶ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (08 de enero de 2019), CONPES 3956, pp. 62

país evaluar el impacto de los programas y políticas que ejecuta, identificar cuáles son los casos de éxito con la finalidad de promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

• Principales retos del Emprendimiento en el País

De acuerdo a las recomendaciones realizadas por Fedesarrollo sobre innovación y emprendimiento¹⁷ se encuentra que existe una falta de articulación y duplicidad de funciones, carencia de liderazgo que dirija la ejecución de estrategia de ciencia, tecnología e innovación. Al respecto se encuentra que diferentes entidades elaboran instrumentos sobre emprendimiento, es así como el SENA, Innpulsa Colombia, MINCIT, MINTIC y DNP desarrollan instrumentos, principalmente, para el crecimiento y la consolidación de las empresas, Bancóldex, Ministerio de Educación Nacional, COLCIENCIAS, la Cancillería de Colombia y el Ministerio de Cultura lo hace para el desarrollo inicial de los emprendimientos, lo que genera una intervención poco organizada por parte del Gobierno¹⁸.

De igual forma se encuentra que a través de la ley 1014 de 2006 se crearon las Redes Regionales de Emprendimiento (RRE), con la finalidad de mejorar la articulación entre diferentes actores a nivel regional. No obstante, es preciso fortalecer la participación de emprendedores dentro de estas redes y no solamente la participación de entidades públicas¹⁹.

Por último, se encuentra que el 67% de los empresarios colombianos (nacientes, nuevos y establecidos) afirmó que menos del 25% de sus ventas anuales procede de clientes que viven fuera de Colombia, por lo que uno de los grandes desafíos es crear emprendimientos que tengan capacidad de ser exportados a otros países²⁰. De igual forma, hay factores que preocupan como la falta de uso de tecnología moderna, la poca novedad en los productos, el bajo nivel de nuevos empleos creados con el emprendimiento, y mucha competencia. Por ende, es necesario aporstarle a un emprendimiento innovador y dinámico²¹.

El emprendimiento dinámico se diferencia de otros tipos de emprendimiento como el de subsistencia, por la presencia de rasgos distintivos tales como la innovación, una vocación de rápido crecimiento y alta productividad, el uso de tecnología para articular una ventaja competitiva, entre otros. Este tipo de emprendimientos contribuye al aumento de la renta o valor de bienes y servicios finales producidos por una economía, lo cual se traduce en crecimiento económico, por ello, se considera como una de las fuentes más importantes de crecimiento para la economía de cualquier país²¹.

¹⁷ Fedesarrollo (2014), Innovación y emprendimiento en Colombia. Balance, perspectivas y recomendaciones de política 2014-2018.

¹⁸ Borrador Documento CONPES, Política Nacional de emprendimiento, (11/09/2019)

¹⁹ Vesga, R. (2015), El caso de INNeuvis Colombia. La evolución de una política pública para el crecimiento empresarial extraordinario. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva.

²⁰ Global Entrepreneurship Monitor (2017), Actividad empresarial colombiana. Colombia, Universidad Icesi, pp. 8

²¹ Vesga, R. (2015) Emprendedores en crecimiento: el reto de la gestión del talento, Universidad de los Andes, pp. 12

2. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL

• Sobre el principio de autonomía universitaria

Se destaca en la iniciativa planteada la intención de extender la cátedra de emprendimiento a las Instituciones de Educación superior. Al respecto, es preciso tener en cuenta el principio de autonomía universitaria que le asiste a las instituciones de educación superior consagrado en el artículo 69 constitucional. Al respecto, los artículos 28, 29 y 30 de la Ley 30 de 1992 reconocen la “creación, organización y desarrollo de programas académicos” como parte del desarrollo de este principio constitucional. En ese sentido, no puede obligarse a las instituciones de educación superior, que incluye a las a) Instituciones Técnicas Profesionales, b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, c) Universidades a adoptar una cátedra de emprendimiento, ya que es competencia de las Instituciones de Educación Superior.

Ahora bien, es necesario que el Gobierno Nacional promueva con respeto a la autonomía universitaria, la participación de las Instituciones de Educación Superior con el fin de generar una cultura de fomento al emprendimiento en la educación superior en el país. Lo anterior, toda vez que es fundamental tener en cuenta el sentir de las diferentes asociaciones conformadas por las Instituciones de Educación Superior tales como: la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior (ACIET) y las Instituciones Técnicas Profesionales (ACICAPI), dado que su participación permitirá la implementación de una política más acertada en temas de la formación para el emprendimiento en el nivel de educación superior.

• Viabilidad de la inclusión de una cátedra de emprendimiento en el PEI

Sobre la creación de una cátedra específica de conocimiento en el Plan Educativo Institucional (PEI), es preciso mencionar que el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, consagra la autonomía escolar, en virtud de la cual, le corresponde a los establecimientos educativos establecer su propio currículo, planes de estudio y proyectos pedagógicos, organizar sus áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel escolar y adaptarlas a las necesidades regionales y características especiales de la comunidad dentro del PEI. Por lo que si bien, pueden ser incluidas una serie de orientaciones para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos, no es posible obligar a los establecimientos educativos adoptar una cátedra de emprendimiento en sus planes de estudio. Por ello, se modifica el articulado presentado originalmente, para que de acuerdo con lo anteriormente expuesto la orientación elaborada sea tenida en cuenta por el Ministerio en el desarrollo del PEI.

• Impacto Fiscal

Mediante comunicación se elevó solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para conocer el eventual impacto fiscal que tendría el proyecto,

especialmente, sobre las deducciones al impuesto de la renta propuestas en el proyecto de ley. Sobre el articulado adicional, se destaca que no tiene incidencia fiscal, debido a que a partir del mismo no se establecen gastos con cargo al erario.

3. NORMATIVIDAD RESPECTO DE EMPRENDIMIENTO

- Constitución Política: Artículo 38 sobre Libertad de Asociación
Artículo 333 sobre Libertad Económica.
Artículo 158 sobre Unidad de Materia.
- Ley 905 De 2004- Sobre promoción del desarrollo del micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.
- Ley 905 de 2004- Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo del micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones
- Ley 1014 de 2006- Por la cual se dictan normas para el fomento a la cultura de emprendimiento empresarial en Colombia.
- Ley 1780 de 2016- Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 934 de 2003- Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender FE. El artículo 40 de la ley 789 de 2002 creó el Fondo Emprender FE como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, el cual será administrado por esa entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales en los términos allí dispuestos.


SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.064/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1014 DE 2006 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 24 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 65 DE 2021
SENADO**

por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto buscar sancionar con mayor rigurosidad las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como las personas naturales mediante una reforma a las sanciones mínimas que se imponen, con el fin de eliminar abusos arbitrarios en contra de los consumidores.

Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones serán obligatorias a nivel nacional para las entidades públicas y privadas y los actores que intervienen en la cadena, con el fin de dar cumplimiento a la norma constitucional que establece la normatividad vigente.

Artículo 3º. Metodología. Criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.

ARTICULO 3.1. Metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas. Para garantizar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al graduar y calcular el monto de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios fijará el monto de la sanción, mediante acto administrativo debidamente motivado, a partir de la aplicación de la siguiente metodología:

En primer lugar, clasificará la conducta infractora en uno de los siguientes grupos, de acuerdo a la naturaleza de la infracción:

Grupo I: Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la presente

ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspicó la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

Grupo II: Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que no implican falla en la prestación del servicio.

Grupo III: Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que están relacionadas con una falla en la prestación del servicio.

En segundo lugar, determinará un valor de referencia para calcular la multa en salarios mínimos legales mensuales vigentes dentro de los límites señalados en la siguiente tabla:

GRUPO	VALORES DE REFERENCIA PARA CALCULAR LA MULTA
GRUPO I	De 100 hasta 10.000 SMLMV
GRUPO II	De 2000 HASTA 50.000 SMLMV
GRUPO III	De 2000 hasta 100.000 SMLMV

Para definir en cada caso el valor a que hace referencia el presente numeral, la Superintendencia, según el grupo al que pertenezca la infracción, tendrá en cuenta los criterios a que se refiere el artículo 3.2 de la presente ley.

ARTICULO 3.2. Criterios para graduar y calcular multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas. Para graduar y calcular las multas a que hace referencia el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá en cuenta los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

a) Impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público: Corresponde a los efectos de la infracción sobre la continuidad, calidad y eficiencia debidas en la prestación del servicio público.

b) Número de usuarios afectados con la infracción: Corresponde al número de usuarios afectados directa o indirectamente con la infracción.

c) Tiempo durante el cual se presentó la infracción: Corresponde al número de días durante los cuales se presentó la infracción, contados a partir del inicio de la infracción, hasta el momento en que cesa completamente la ocurrencia de la misma o el momento en que se expida el acto administrativo sancionatorio, cualquiera que ocurra primero.

d) Cuota de Mercado: Corresponde a una medida del tamaño relativo de la empresa en el mercado afectado por la infracción. Se calculará con base en el valor de las ventas, el volumen de las ventas, la capacidad de producción, o el número de clientes.

e) Beneficio económico obtenido producto de la infracción: Corresponde a los recursos que el agente infractor obtuvo de los usuarios finales u otros agentes de la cadena de valor como consecuencia de la conducta, así como los cobros no autorizados, los costos evitados, las inversiones no realizadas y la generación de ingresos indebidos durante la materialización de la infracción, partiendo de las variables técnicas, económicas y financieras que se presenten en cada caso concreto.

f) Efectos en los usuarios u otros agentes de la cadena de valor: Corresponde a la afectación de los derechos del suscriptor o usuario, así como a los efectos económicos negativos que la conducta infractora haya ocasionado en otros agentes de la respectiva cadena de prestación del servicio.

En tercer lugar, para determinar el valor final de la multa, el valor de referencia se disminuirá o aumentará de manera motivada, atendiendo a las circunstancias de atenuación y agravación descritas en el artículo 3.3 y dentro de los límites señalados en el artículo 3.4 de la presente ley.

Artículo 3.3. Circunstancias de atenuación y de agravación de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios evaluará las siguientes circunstancias de atenuación y agravación de las multas por infracciones relacionadas con los

servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y gas, según resulten procedentes:

Causales de agravación:

- (I) Reincidencia del infractor en la comisión de la conducta.
- (II) Existencia de antecedentes o renuencia del infractor en el cumplimiento de órdenes, solicitudes de información o compromisos fijados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con la conducta objeto de sanción.
- (III) Efectos negativos al medio ambiente.

Causales de atenuación:

- (IV) Colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos en la verificación de los hechos materia de investigación, en el reconocimiento de la conducta antijurídica, así como en el suministro de información y pruebas que permitan la demostración de la infracción. Para evaluar esta causal de atenuación, se considerará la etapa procesal en la cual el infractor realizó la colaboración, así como la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que se suministren.
- (V) La adopción de medidas por parte del infractor incluso después de iniciada la actuación administrativa y hasta antes de expedir la resolución que resuelve la investigación, para reparar los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados.

Otras Causales de agravación o atenuación.

- (VI) Para el caso específico de las personas naturales se valorará como causal de agravación o atenuación, según corresponda, el grado de participación de la persona implicada en la conducta infractora.
- (VII) Las demás establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1°. No existirá causal de atenuación de la sanción para personas naturales y jurídicas, que sean responsables de conductas que hayan tenido un efecto negativo medio ambiental importante

Artículo 3.4. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, alcantarillado, aseo, gas y acueducto en atención a la capacidad económica del infractor. Con el propósito de no poner en riesgo la prestación, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios graduará y calculará la multa atendiendo la capacidad económica del infractor.

Para medir la capacidad económica del infractor se tendrá en cuenta el promedio de los ingresos brutos del infractor en los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la imposición de la sanción.

El valor final de la multa no podrá ser inferior a 10 veces los beneficios económicos obtenidos producto de la infracción, salvo en aquellos casos en los que el infractor pruebe en el transcurso de la actuación administrativa que se adoptaron medidas que reparen los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados la multa podrá ser como mínimo los beneficios económicos obtenidos por la infracción.

De acuerdo con el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, el valor final de la multa no podrá superar el monto de cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni poner al infractor injustificadamente en causal de toma de posesión o de disolución previstas por la ley.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios motivará y justificará, en cada caso, el cálculo del monto de la multa conforme a los criterios establecidos en la presente ley, atendiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se aparte de decisiones previas sobre casos similares.

Artículo 3.5°. Multas para personas naturales. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aplicará en lo pertinente la metodología establecida en la presente ley para determinar el monto de la multa imponible a las personas naturales que infrinjan las normas a las que están sujetos quienes presten servicios públicos, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas previo análisis de la culpa en la comisión de la infracción.

Parágrafo. Para establecer la capacidad económica de las personas naturales se tendrá en cuenta el patrimonio del infractor y sus ingresos. De encontrarse culpable la multa no podrá ser menor a 36 veces el salario devengado en el momento de los hechos.

Artículo 4°. Concordancias. Las disposiciones previstas en la presente ley se sujetarán a los principios y valores constitucionales, como la presunción de inocencia y el respeto integral al debido proceso, los fines del Estado social de derecho y la garantía de los derechos fundamentales, así como a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las normas previstas en el régimen de servicios públicos domiciliarios.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia y en ejercicio del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República reglamentó el parágrafo 1° del artículo 81 (L. 142/94), presentando las sanciones para empresas de servicios públicos regidas bajo los decretos 281 del 2017 *Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica* y el decreto 1158 del 2017 *Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y aseo.*

Igualmente llama la atención lo que los decretos denominan "valor de referencia para calcular la multa", con base en la clasificación por grupos de la conducta infractora, de la siguiente forma:

Grupo	Valor de referencia
I	De 1 hasta 100 SMLMV
II	De 1 hasta 50.000 SMLMV
III	De 1 hasta 100.000 SMLMV

Los decretos realizan una regulación "independiente", sin subordinación a la ley reglamentada, al determinar o fijar el monto de las sanciones que la Ley 1753 no contempla, incorporando así, una nueva tabla de infracciones administrativas sin habilitación constitucional o legal.

Si bien es cierto, el bolsillo de los colombianos está gravemente afectado no sólo por los vacíos del sistema de salud, el alto costo de la gasolina o el desproporcionado de vida y reducidos ingresos. Los cobros excesivos de servicios públicos son un dolor de cabeza para casi todo consumidor. ¹A hoy día la superintendencia de servicios públicos domiciliarios adelanta acciones por \$ 45.000 millones a empresas por diversos motivos por ejemplo a la ELECTRICADORA DEL META, su accionar hace que sea Multada con \$ 5.958.048.500 por "incumplimiento al régimen tarifario".

A ELECTRICADORA DEL HUILA le corresponderá pagar \$ 1.656.232.000. De acuerdo con la Superintendencia de servicios públicos, esta empresa ha presentado "falta en la prestación del servicio e incumplimiento a los indicadores de calidad" **esto es un abuso y un problema directo para los consumidores.** Como último

¹ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/servicios-publicos-multas-a-empresas-que-han-cometido-infracciones-500912>

Artículo 5°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República

ejemplo de los muchos por citar, **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN** aparece con una multa por \$ 1.656.232.000. La razón expuesta por la Superintendencia de servicios públicos es "Incumplimiento de las Obligaciones de Energía Firme dentro del esquema de Cargo por Confiabilidad e incumplimiento del Reglamento de Instalaciones Eléctricas".

Queda claro que se está monitoreando a las empresas para evitar abusos, pues es **inaceptable que familias y empresarios se afecten con incrementos injustificados** en sus facturas y/o reciban un mal servicio sin embargo es necesario modificar apartados de los decretos que reglamentan estas multas puesto que estos montos deben atender los principios de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción en búsqueda de eliminar los incentivos perversos en los que los prestadores de servicios públicos tienen mayor probabilidad de obtener beneficios económicos por no seguir el contrato ya que el castigo aun no es lo suficientemente severo para eliminar este incentivo.

La proporcionalidad y razonabilidad de la sanción debe considerar capacidad económica y financiera, de manera tal que no se afecte la eficiente prestación del servicio pero que así mismo sea una aplicación justa de la norma.

Del mismo modo, ²en lo corrido del año se han puesto sanciones a 72 prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas por incumplimientos a la regulación vigente.

Las sanciones que recaen sobre 27 prestadores de energía, 20 de gas, 11 de acueducto, alcantarillado y aseo, 7 de acueducto y alcantarillado, 6 de aseo y 1 de acueducto y aseo, son el resultado de procesos de investigación iniciados por la Superintendencia entre el 2016 y el 2019.

Las principales razones para imponer las multas **se derivan de incumplimientos a indicadores de calidad de agua, normas técnicas, regulación en materia de subsidios, reglamento de instalaciones eléctricas, inversiones y metodologías tarifarias.** Practicas totalmente reprochables para unos antes que se encargan de prestar los servicios públicos a los colombianos por lo cual deben ser castigados de manera ejemplar.

Cabe mencionar que La entidad inició indagaciones preliminares frente a **presuntas irregularidades** en la facturación de los servicios durante el periodo de aislamiento obligatorio por la **COVID-19** el cual inició desde el **23 de marzo del 2020**

² <https://www.semana.com/nacion/articulo/multas-por-mas-de-45000-millones-a-empresas-de-servicios-publicos/675244>

. Si bien es cierto, se presume que las familias consumen más en la época de confinamiento sin embargo es totalmente reprochable las facturas que llegan de distintos sectores y locales que han permanecido cerrados y a pesar de su escaso consumo, la tarifa sigue siendo promediada.

Del mismo modo, se viene realizando un trabajo entre la superintendencia de servicios públicos domiciliarios y la comunidad; para que los afectados puedan seguir de manera efectiva el proceso de denuncia ante los incumplimientos de estas empresas.

³Con el fin de orientar a los usuarios sobre el procedimiento para presentar sus quejas, la superintendencia es clara respecto a los pasos a seguir, conforme lo determina el Código Contencioso Administrativo comenzando por el derecho de petición que se debe interponer ante la empresa prestadora y las acciones que se deben tomar según cada caso.

A pesar de los mecanismos que brinda el gobierno nacional, es una realidad que durante la pandemia los casos de cobros injustificados de servicios públicos se incrementaron tanto que ⁴a 1 de junio del presente año La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios abrió ocho nuevas averiguaciones preliminares contra empresas de acueducto y alcantarillado, en desarrollo de las acciones de control iniciadas por la entidad ante denuncias y reclamos de usuarios por presuntos cobros no autorizados durante la época de aislamiento preventivo obligatorio por Covid-19.

Las ocho empresas a las que se inició indagación preliminar por presuntos cobros irregulares durante la cuarentena son: Hidropacífico, en Valle del Cauca; Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Madrid, en Cundinamarca; Empresas Públicas de Vegachi, en Antioquia; Empresa Multipropósito de Calarcá, en Quindío; Empresa de Servicios Públicos San Agustín, Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Pitalito y Empresa de Servicios Públicos de Natagaima, en Tolima; y la Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Maní, Casanare.

⁵Uno de los temas que más preocupación e indignación ha generado en gran parte de los colombianos, no es el incremento en las facturas de los servicios públicos, fundamentalmente el de la energía sino el trámite que se debe realizar para que su

³ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/breves/2020/Superintendencia-Servicios-impuesto-sanciones-por-mas-de-45000-millones-pagos-a-prestadores-servicios-publicos-2020-200529.aspx>
⁴ <https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/ochonuevas-indagaciones-preliminares-abre-superservicios-contra-empresas>
⁵ <https://www.elespectador.com/noticias/politica/se-justifica-el-incremento-en-las-tarifas-de-energia-duro-debate-en-el-congreso-articulo-916048/>

recurso sea atendido. Desde diferentes departamentos del país se habla de abusos y personas que antes pagaban, por ejemplo, entre \$70 y \$80 mil mensuales, el nuevo pago se les duplicó y hasta más.

Entre tanto y ante el abuso de las empresas de energía y la emergencia socio económica que atraviesa el país, ⁶el gobierno nacional mediante la Resolución 058 de 2020 de la CREG establece que, a partir de su promulgación, y por los próximos dos meses, las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica no podrán realizar incrementos del valor del costo unitario, es decir, el valor del costo por Kilovatio hora sin embargo esto no representa una solución sensata para los consumidores porque ⁷La **Superservicios sigue recibiendo reclamos por cuenta de servicios públicos**. Otra de las solicitudes a la que más han recurrido los usuarios es la de apelación (38.596), que se presenta cuando no se está conforme con la respuesta de fondo que le dio la empresa prestadora.



A lo anterior, es importante una vez detectadas las inconformidades de los usuarios, los abusos y atropellos en contra de un cobro justo por parte de las empresas

⁶ <https://www.creg.gov.co/comunicaciones/noticias/noticias-2020/desde-how-facturas-de-energia-electrica-y-gas-se-podran-pagar-ahoras-por-la-emergencia-del-covid-19>
⁷ <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/la-superservicios-ha-recibido-mas-de-32000-reclamos-por-los-servicios-publicos-3021437>
⁸ <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/la-superservicios-ha-recibido-mas-de-32000-reclamos-por-los-servicios-publicos-3021437>

prestadoras de servicios públicos domiciliarios, actuar de manera contundente, justa y reparativa para los afectados.

El monto de la multa debe graduarse teniendo en cuenta el impacto de la infracción en la buena marcha del servicio público prestado, el factor de reincidencia y la situación financiera de la empresa. Hasta el momento en nuestra ley colombiana, la reglamentación no es específica respecto a las conductas sancionables. Estas deben estar descritas en norma previa y además; deben tener un fundamento en una de contenido legal. Además, debe existir una herramienta que permita predecir con certeza la sanción que será impuesta y los criterios que determinarán la misma.

Es importante que los criterios de graduación de las sanciones administrativas tengan como efecto útil mitigar la excesiva rigidez que podría derivarse de una aplicación mecánica de las fórmulas sancionatorias sin atender a la personalización de las sanciones.

En consecuencia, la comisión de regulación de energía emitió una resolución el 22 de abril en el cual se establece que no se puede facturar por promedio a menos que la empresa tenga las pruebas físicas de no poder ingresar al predio sin embargo no es suficiente y los colombianos buscan que los mecanismos sean más eficientes con el fin de reducir los términos de respuesta en beneficio de los consumidores y lo que es más necesario.

Finalmente, las fallas de los prestadores de servicios públicos domiciliarios son protuberantes, las quejas en números son enormes y los grandes y únicos perjudicados son los consumidores que, a pesar de presentar sus quejas, no tienen una solución y/o reparación y las sanciones a las empresas siguen siendo laxas y poco disuasivas ante malas prácticas siendo cada vez más demoradas y sin garantías que los montos a pagar sean aplicados justamente siendo un cheque en blanco para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SANDRA LILIANA ÓRTIZ NOVA
 Senadora de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.065/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA METODOLOGÍA PARA GRADUAR Y CALCULAR LAS MULTAS A IMPONER POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS; LA PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA SANCIÓN POR INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y GAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 24 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2021 SENADO

por medio del cual se extiende la vigencia del régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. Esta ley tiene como objeto beneficiar a los hijos de los venezolanos en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano. Extendiendo durante el plazo de vigencia equivalente al del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal la vigencia de la Ley 1997 de 2019.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el Parágrafo del Artículo 1 de la Ley 1997 de 2019 de manera que quede:

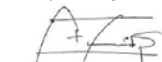
Parágrafo. En atención a lo dispuesto en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular o solicitantes de refugio, cuyos hijos o hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 hasta el 01 de Junio de 2031.

ARTÍCULO 3. Adiciones un artículo a la Ley 1997 de 2019 de manera que quede:

Artículo Nuevo. En atención al principio de unidad de la familia, los progenitores y los hermanos y hermanas venezolanos del niño nacido en Colombia que no tuvieron regularizada su situación migratoria en el país, tendrán derecho a la protección que prevé el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal.

ARTÍCULO 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Congresistas,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. ____ de 2021 Senado

"Por medio del cual se extiende la vigencia del régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia y se dictan otras disposiciones"

1. Objeto del Proyecto de Ley

Esta ley tiene como objeto beneficiar a los hijos, hijas, hermanos y hermanas de venezolanos en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano. Con este fin se extiende durante el plazo de vigencia equivalente a la del Estatuto Temporal de Protección Temporal para el Migrante Venezolano Bajo Régimen de Protección Temporal la vigencia de la Ley 1997 de 2019¹.

El fenómeno migratorio es un hecho que se ha presentado a lo largo de la historia de la humanidad, teniendo este como principal característica la búsqueda de mejores condiciones de vida de los migrantes, quienes dejan su país a causa de situaciones de orden público, sociales, económicas o por decisión personal. No obstante, la movilidad migratoria cuando se presenta de forma masiva trae consigo impactos sociales, sectoriales, económicos y políticos para las poblaciones que son receptoras.

Desde el año 2015 y ante la crisis que enfrenta el país vecino de Venezuela, Colombia, ha sido un país receptor a gran escala de población migrante. Según cifras de Migración Colombia, se han acogido en el territorio nacional con corte a 31 de enero de 2021 a 1.742.927 migrantes venezolanos, de los cuales 983.343 se encuentran en condición de irregularidad². El gran flujo migratorio de población venezolana se debe a la crisis humanitaria que el país vecino vive actualmente, la cual ha sido reconocida por diferentes actores del escenario internacional como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Colombia, por compartir 2.219 kilómetros de frontera³ y, en segundo lugar, se convierte en un país de residencia o de tránsito⁴.

Esta compleja dinámica ha resultado para el Estado colombiano en desafíos sociales, económicos y regulatorios, puesto que el país ha tenido la responsabilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas que tengan como principal objetivo manejar adecuadamente la situación y al mismo tiempo proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y dar cumplimiento a los estándares internacionales.

¹ Ley 1997 de 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100253>

² Migración Colombia (31 de enero de 2021). Distribución de Venezolanos en Colombia. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/informaciones/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>

³ Ministerio de Relaciones Exteriores. *Acerca de Colombia*. En: www.cancilleria.gov.co/colombia

⁴ OEA. CIDH. "Situación de derechos humanos en Venezuela. Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país". 2017.

Según el Artículo 96 de la Constitución Política, "son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento: a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento." Todo migrante en situación de irregularidad no tiene, como es natural, domicilio en Colombia. Pero, es más, las sucesivas formas que adquirió el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que regularizaba la situación de migrantes venezolanos que cumplían con ciertos requisitos, tampoco otorgaban domicilio. Por ende, ni los hijos de los migrantes venezolanos en situación de irregularidad ni los hijos de los migrantes venezolanos con PEP podían obtener la nacionalidad colombiana.

Dada la situación en Venezuela, la incapacidad de acceso a las autoridades venezolanas desde Colombia y el miedo a la persecución en caso de hacerlo, estos niños y niñas tampoco podían tener el reconocimiento de su nacionalidad venezolana. Se configuraba así una situación de apatridia.

En el afán de establecer mecanismos para dar respuesta a este fenómeno, se dispuso la Ley 1997 de 2019, la cual tuvo como fin otorgar la nacionalidad a aquellos hijos e hijas de venezolanos en situación de migrantes sin domicilio reconocido, nacidos en territorio colombiano, con el propósito de garantizar a esta población la protección de sus derechos y prevenir situaciones de desprotección y apatridia. Según información entregada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, alrededor de 52.000 menores quedarían cobijados por la norma. En el libro blanco publicado por Presidencia "Acoger, Integrar y Crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela", publicado en 2020, más de 45.000 niños y niñas han sido reconocidos como colombianos, en virtud de la Resolución 8470 de 2019 y la Ley 1997 de 2019, que extiende el derecho hasta 2021.

Dicha ley culmina su vigencia en septiembre del presente año. Sin embargo, de acuerdo con las agencias de las Naciones Unidas, la salida de venezolanos de su país ha tenido un repunte en los últimos meses y, además, ante un posible escenario de apertura de frontera, se prevé que Colombia estaría recibiendo aproximadamente 300 mil migrantes del vecino país en un período de tres meses⁵, lo cual da cuenta de la necesidad de extender la vigencia de la Ley 1997 de 2019 por el tiempo que se dispuso la vigencia del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección.

El gobierno nacional con la expedición del Decreto 216 del 01 de Marzo de 2021 crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, dando un gran paso en establecer estándares para la protección y garantía de los derechos de la población migrante. Este decreto presidencial establece en su artículo 2 que: "tendrá una vigencia de diez (10) años". Al ser éste un mecanismo jurídico de protección temporal a los migrantes venezolanos, se requiere que las disposiciones que se han expedido

⁵ Migración Colombia. ABC Estatuto Temporal de Protección – Migrantes venezolanos. 2021

para proteger a los niños en riesgos de apatridia sean ampliadas en su vigencia con el objetivo de generar un marco jurídico claro y fortalecer las diversas iniciativas que se han adelantado por el ejecutivo y el legislativo.

En este sentido se torna de gran importancia armonizar la vigencia de la Ley 1997 de 2019 y el Decreto 216 del 2021 con el objetivo de que las disposiciones allí contempladas se articulen en el tiempo y poder hacer frente a esta coyuntura procurando en todo momento por garantizar los derechos de la población migrante y en especial dar cumplimiento al mandato constitucional de protección al interés superior de los menores de edad, procurando por fortalecer la normatividad relativa a la acogida de los niños⁶ en condición de vulnerabilidad y mantener a su familia unida.

Como quiera que el Decreto 216 fue expedido por la Presidencia de la República el 01 de marzo de 2021, entrando este en vigor el próximo 01 de junio de 2021 y visto que el mismo establece mecanismos de regularización para el migrante venezolano por un lapso de diez años o por el periodo en que, en ejercicio de sus competencias, el Poder Ejecutivo decida establecer es pertinente armonizar las normas.

Conforme al único aparte del artículo 113 de la Carta Política que dispone que los órganos del Estado están obligados a cumplir con el principio de colaboración armónica de los poderes y ante la importancia de armonizar la normativa en materia de atención a la población migrante, es necesario que desde el Congreso de la República, se reforme la ley 1997 del 2019. La ampliación de la vigencia de esta norma, es necesaria para la correcta implementación del Estatuto Temporal y para propender por garantizar el principio de unidad familiar de los menores de edad hijos e hijas de migrantes venezolanos.

Asimismo, en la medida en que debe prevalecer el interés superior de los niños, el Estado no puede exponer a un nacional colombiano a la separación familiar. En consecuencia, una vez un niño o una niña obtenga la nacionalidad colombiana, su núcleo familiar inmediato – padre, madre y hermanos – deben tener acceso a regularizar su situación en Colombia. De lo contrario, los progenitores no solo podrían estar sujetos a la deportación solamente por su condición de irregularidad sino tampoco podrían tener acceso a un empleo legal y digno que asegure el goce de los derechos de los menores.

2. Justificación normativa

2.1. Principio de no discriminación

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que no es justificable distinguir, excluir o tratar como inferior a una persona. Por ello, es una norma común en los principales tratados de derechos humanos.

⁶Según la Convención de los derechos del Niño, es aquella persona menor de 18 años de edad

Bajo esta lógica, dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ha establecido el principio de igualdad y no discriminación, el cual hace referencia a la garantía de igualdad de trato entre los individuos, sean o no de una misma comunidad, país o región⁷. Además, implica la obligación de los Estados de abstenerse a realizar acciones discriminatorias que no permita en casos como los de los refugiados, su inserción social en los lugares de acogida.

Este principio se encuentra implícito en otros pactos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, los cuales constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos, en donde se contienen disposiciones relacionadas a la no discriminación, particularmente, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en donde se hace referencia a la especial protección y asistencia que se les debe dar a los niños por su condición de menor de edad, sin discriminación alguna.

Además, el órgano encargado de hacer seguimiento al tratado PIDESC, mencionado anteriormente, en su Observación General No. 20 sobre No Discriminación, establece que *“la no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales”*.

En complemento con lo anterior, la Declaración de los Derechos del Niño, en el principio 1 del mismo, se proclama que:

“El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, ni distinción ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia”.

Esta declaración indica que los Estados Parte respetarán los derechos enunciados en la Convención y darán garantía de su aplicación a cada niño o niña sin distinción alguna, resaltando la importancia de todo los Estados de proteger el interés superior de los menores. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha reiterado la importancia de aplicar el principio de no discriminación en la implementación de la Convención en cada Estado.

“Los Estados Parte tienen la responsabilidad de vigilar y combatir la discriminación, cualquiera que sea la forma que ésta adopte y dondequiera que se dé, tanto en la familia como en las comunidades, las escuelas u otras instituciones. Inquieta especialmente la posible discriminación en cuanto al acceso a servicios de calidad para niños pequeños, en particular donde los servicios de atención de la salud,

⁷Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) *“¿Qué entendemos por principio de no discriminación?”* 2017.

educación, bienestar y de otro tipo no tienen carácter universal y se proporcionan mediante una combinación de organizaciones públicas, privadas y de beneficencia (...).”

En la misma línea, la Observación General conjunta No 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Observación General No 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, indica que:

“El principio de no discriminación es fundamental y se aplica en todas sus manifestaciones con respecto a los niños en el contexto de la migración internacional (...) Este principio es plenamente aplicable a cada niño y a sus padres, con independencia de cuál sea la razón para trasladarse, ya sea que el niño esté acompañado o no acompañado, en tránsito o establecido de otro modo, documentado o indocumentado o en cualquier otra situación”.

También señala que:

“Los Estados parte en la Convención sobre los Derechos del Niño tienen el deber de garantizar que los principios y disposiciones que figuran en ella queden plenamente reflejados y surtan pleno efecto jurídico en la legislación, las políticas y las prácticas nacionales pertinentes (art. 4). En todas las medidas concernientes a los niños, los Estados deben guiarse por los principios dominantes de la no discriminación (art. 2); el interés superior del niño (art. 3); el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (art. 6); y el derecho del niño a expresar su opinión en todos los asuntos que le afectan y a que sea tenida debidamente en cuenta (art. 12).”

Una situación similar sucede en el contexto de los sistemas regionales de protección de derechos humanos, todos concuerdan con la importancia de ir en la misma línea y respetar los derechos y libertades de los diferentes sectores sociales, con la característica en común de no discriminar a una persona por razón alguna. En concordancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-21 de 2014, al hacer énfasis en los derechos y garantías de los menores en el marco de la migración y la necesidad de protección internacional, indicó que cuando se trata de estos pilares, los Estados deben orientarse por los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, debiendo estos estar implícitos en los distintos sistemas de protección de los menores.

Por ende, y en cumplimiento de lo dispuesto en el marco jurídico internacional en materia de protección de los menores, el ordenamiento jurídico interno se fundamentó de forma transversal por estos pilares. Por su parte, la Corte Constitucional ha resaltado que la igualdad y el principio de no discriminación, hacen parte de los principios del Estado Social de Derecho por el cual se rige Colombia. Además, estos cumplen con tres criterios al ser un valor, un principio y un derecho fundamental; obligando al Estado a garantizar su

cumplimiento y a tomar acciones en pro de las poblaciones más vulnerables como lo son en este caso los niños y las niñas hijos de venezolanos migrantes nacidos en el territorio colombiano.

De esta manera, continuando con el principio de no discriminación, el Alto Tribunal se ha pronunciado en diversos fallos, estableciendo y resaltando la importancia de proteger los derechos de personas históricamente marginadas y excluidas, garantizando su derecho a la igualdad y adoptando múltiples medidas para su protección. El marco jurisprudencial cuenta con jurisprudencia que resalta la importancia de este principio como las sentencias SU-677 y T-421 de 2017, en las que se ha ocupado de problemáticas de personas migrantes de Venezuela que demandan la protección de sus derechos, otorgando en esto y bajo la armonización del marco jurídico internacional y nacional protección a sus derechos fundamental. Determinando en este sentido, la obligación que existe por parte del Estado colombiano de brindar garantías de protección a los migrantes venezolanos y ampliar la vigencia de la Ley 1997 de 2019.

2.2. Principio del interés superior del niño y la niña

El interés superior de los niños y niñas es un principio fundamental y de aplicación obligatoria en los procesos que conciernen a ellos. De esta forma, el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas, proclama lo siguiente: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”*

Por ende, se puede afirmar que los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre cualquier otra circunstancia, siendo el fin último el bienestar del menor. Dicha cláusula, esta contemplada en la mayoría de tratados internacionales de protección de derechos humanos. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No 14 relativa al derecho del niño y la niña, destacó el papel que deben asumir los Estados para garantizar la protección integral de los menores:

“La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión”.

De igual manera, el mismo organismo, en el Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el marco de la migración internacional, señaló que este principio también debe prevalecer en la legislación de inmigración, así como en la políticas y en la toma de decisiones y demás esferas que conciernen a niños y niñas, ellos deben tener consideración primordial y siempre velar en pro de su beneficio. En concordancia a ello, se encuentra la Corte Interamericana de Derechos

Humanos, la cual ha indicado que *“la satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad”*⁸.

En el caso colombiano, en consonancia con las normas internacionales, dicho principio ha sido recogido en el artículo 44 de la Constitución Nacional que dispone que los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre los de los demás, lo cual también está contenido en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Sobre su interpretación, la Corte Constitucional ha indicado en su jurisprudencia que:

“Esta Corte ha sido enfática al aclarar que el interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, (...) sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal”.

Por tanto, el Estado colombiano esta en la obligación de proteger y dar garantía a los niños y niñas como sujetos de derecho y de especial atención, independientemente de su procedencia.

Las disposiciones en materia internacional descritas anteriormente y adoptadas en su marco jurídico por el Estado colombiano, evidencian la necesidad de extender la vigencia de la Ley 1997 de 2019, logrando con la aprobación del presente proyecto de ley, la adopción de acciones que protejan y garanticen los derechos de los menores, en este caso los nacidos luego del vencimiento de la ley, el próximo 21 de septiembre de 2021.

2.3.El derecho a la nacionalidad de niños y niñas

En el ordenamiento jurídico internacional, específicamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 15, se dispone que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y nadie será privado arbitrariamente de ella ni del derecho a renunciar y/o a cambiarla. Del mismo modo, esta plasmado en otras disposiciones de corte internacional como lo son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En Colombia, este derecho es reconocido como inherente al ser humano y por ende, marcan el camino a seguir por parte del Estado colombiano para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y niñas residentes en el territorio de su jurisdicción, con el fin entre otros, de adelantar acciones para prevenir la apatridia. Frente a la prevención de la apatridia, la Organización de los Estados Americanos (OEA) *“Insta a los Estados a que faciliten la*

⁸ Recuperado de: Corte IDH, Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408.
⁹ Sentencia T-510/03. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-510-03.htm>

inscripción de los nacimientos y la emisión de certificados de nacimiento u otros documentos apropiados como medio de proporcionar una identidad a los niños y a que, cuando proceda y sea pertinente, lo hagan con la asistencia del ACNUR, el UNICEF y el UNFPA (...)”.

En relación con este asunto, la Constitución Política de Colombia en el artículo 44 dispone que:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozaran también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento”.

La Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, la cual se aplica a *“todos los niños, las niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (...)”*, establece en su artículo 25 que *“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conforme a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia”*¹⁰.

2.4.La obligación internacional de reducir los casos de apatridia.

En 2014, Colombia ratificó la Convención internacional para reducir los casos de apatridia de 1961. En su Artículo 1.1., se establece que:

“Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida. Esta nacionalidad se concederá: a) De pleno derecho en el momento del nacimiento, o b) Mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, la solicitud no podrá ser rechazada”.

2.5.La familia como figura constitucionalmente protegida.

¹⁰Corte Constitucional Sentencia T 421 de 2017

La Constitución Política, en su artículo 42, *“ampara a la familia como institución básica de la sociedad”* y, en su artículo 42, establece que *“el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”*.

Todo niño tiene derecho a una familia. Este proyecto de ley garantiza que la separación familiar no tenga lugar en tanto le asegura al menor colombiano que sus progenitores y hermanos estarán en situación de regularidad para permanecer en Colombia y trabajar por su sustento.

El Artículo 44 lo afirma con claridad: *“(…) Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella (...)”*. Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *“proteger la unidad de la familia es un derecho fundamental de los refugiados, la unidad de la familia es sacrosanta y siempre debería ser preservada en el interés de los niños y de la sociedad como un todo”*.

3. Marco normativo de la propuesta.

El artículo 96 de la Constitución Política establece que la nacionalidad colombiana se adquiere por nacimiento o por adopción. Así, por nacimiento serán nacionales (i) las y los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos o hijas de extranjeros, su padre o madre estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento; (ii) los hijos o hijas de padre o madre colombianos, que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaran en la República.

Por otra parte, por adopción podrán ser nacionales colombianos: (i) las y los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción; (ii) las y los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y; (iii) las y los miembros de los pueblos indígenas que compartan territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Así mismo, a través de la Ley 1997 de 2019, vigente por dos años a partir de la fecha de su promulgación, se le ha otorgado el beneficio a los hijos, hijas, hermanos y hermanas de extranjeros venezolanos en situación migrante tanto regular como irregular nacidos en el territorio colombiano. No obstante, debido a la corta vigencia de la ley, proponemos armonizar el plazo de vigencia de la misma con el Estatuto de Protección Temporal adoptado, así respetando las obligaciones bajo la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 y dando la oportunidad a más niños en estado de vulnerabilidad de adquirir la nacionalidad debido a la difícil situación que implica moverse al vecino país para adquirir la nacionalidad venezolana, evitando de la misma manera la apatridia de esta población.

Por ende, se considera viable la modificación del párrafo del Artículo 1 de la ley en mención y de esta forma dar lugar a que los nacidos en Colombia durante el periodo establecido sean sujetos de derechos y puedan gozar plenamente de los mismos.

4. Impacto Fiscal.

Una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. En ese sentido, tiene relevancia la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular, según la sentencia C-490 de 2011:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

También es de relevancia lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-502 de 2007 según la cual el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. A su vez, la Ley 819 de 2003, en su artículo 7 no puede interpretarse como obligación exclusiva del legislador, como tampoco puede otorgarse poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con el impacto fiscal, situación que haría nula la autonomía del Legislativo.

5. Potenciales conflictos de interés.

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992:


“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”.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 que sean migrantes venezolanos y pudieren verse beneficiados por la extensión normativa propuesta en el presente proyecto de ley.

6. Conclusiones

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley *“Por medio del cual se extiende la vigencia del régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia y se dictan otras disposiciones”*, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado para lograr desde esta instancia la consolidación de acciones para lograr la protección integral de los migrantes venezolanos, en especial de los hijos, hijas, hermanos y hermanas de población migrante nacida en el territorio nacional.

De las y los Congresistas,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.066/21 Senado **“POR MEDIO DEL CUAL SE EXTIENDE LA VIGENCIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL Y EXCEPCIONAL PARA ADQUIRIR LA NACIONALIDAD COLOMBIANA POR NACIMIENTO, PARA HIJOS E HIJAS DE VENEZOLANOS EN SITUACIÓN DE MIGRACIÓN REGULAR O IRREGULAR, O DE SOLICITANTES DE REFUGIO, NACIDOS EN TERRITORIO COLOMBIANO, CON EL FIN DE PREVENIR LA APATRIDIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEGUNDA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2021
SENADO**

por medio del cual la Nación se asocia para honrar y exaltar la memoria de las víctimas de la masacre de las bananeras y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1. Objeto. La Nación honra y exalta públicamente la memoria de las víctimas de la Masacre de las Bananeras ocurrida en el municipio de Ciénega en el departamento del Magdalena, el 06 de diciembre de 1928, la cual es de importancia simbólica para la clase trabajadora y los derechos laborales adquiridos.

Artículo 2. Día Conmemorativo de las Víctimas de la Masacre de las Bananeras. Declárese el 06 de diciembre *“Día Conmemorativo de las Víctimas de la Masacre de las Bananeras”* como un homenaje público a las víctimas y sus familiares, que lucharon por la formalización laboral y garantías de condiciones dignas para los trabajadores y su derecho a la protesta social.

Artículo 3. Conservación de la Memoria. Encárguese a la Biblioteca Nacional, al Archivo Nacional General de la Nación y al Centro Nacional de Memoria Histórica la recopilación y publicación en medio físico y digital, de los testimonios, versiones, relatos y cualquier tipo de manifestación o fuente historiográfica que exista de la Masacre de las Bananeras ocurrida en el Municipio de Ciénega en el departamento del Magdalena.

Parágrafo: Una vez la información sea recopilada y digitalizada, deberá ser compartida al Ministerio de Cultura para que, a través de su Biblioteca Virtual, se actualice y enriquezca la información existente sobre este hecho histórico.

Artículo 4. Homenaje. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, incorporar los recursos necesarios para que se encargue a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que recoja los testimonios y hechos de la Masacre de las Bananeras y exalte públicamente la memoria y luchas dadas por las víctimas y sus familiares.

Artículo 5. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de 1991 incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuesta necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 6. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde



IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



FELICIANO VILLENCA MEDINA
Senador de la República
Partido MAIS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021 SENADO

“Por medio del cual la Nación se asocia para honrar y exaltar la memoria de las víctimas de la Masacre de las Bananeras y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo

El objetivo de la presente iniciativa es conmemorar y honrar a las víctimas de la Masacre de las Bananeras, declarando el 06 de diciembre como el Día Conmemorativo de las Víctimas de la Masacre de las Bananeras, dada su importancia en la consecución de los derechos laborales que hoy predominan en nuestro sistema jurídico. Además por la importancia simbólica que representa para la clase trabajadora, y su impacto en la cultura del territorio.

2. Justificación

“La peligrosa memoria de nuestros pueblos [...] es una energía capaz de mover el mundo”
Gabriel García Márquez, 1986.

2.1. Antecedentes Históricos.

Antes de lo ocurrido la noche del 5 y 6 de diciembre del año 1928 ya se habían llevado a cabo acciones similares, en las que las respuestas a los clamores de un pueblo que exigía ser escuchado fue la violencia indiscriminada. Hay dos momentos históricos que son importantes resaltar brevemente:

- La masacre de los artesanos (1919). Fue allí donde más de trescientos (300) trabajadores fueron detenidos; entre esos: dieciocho (18) fueron heridos y veinte (20) asesinados a manos de la guardia presidencial, después que los artesanos se plantaron en frente del Palacio Presidencial buscando revertir la decisión realizada por el presidente de mandar a confeccionar los uniformes de los militares en el exterior, desconociendo el trabajo de los artesanos nacionales¹.
- Cinco (5) años más tarde se presentaría la masacre de los petroleros (1924). Fue aquí donde los trabajadores exigían que el aumento del salario pasara de: 1.5 pesos por ocho horas, y se aumentara a 2 pesos por jornada²; pero esta también fue reprimida violentamente, dejando un saldo humanitario que va desde: la vida de líderes sindicales, hasta detenciones y destierro a los trabajadores.

Para el quinto lustro de la década de 1920, como consecuencia de los hechos mencionados anteriormente, se exigían por parte de la sociedad civil diversas reivindicaciones sociales,

¹ Vega Cantor, R. (1). *Luchas y movilizaciones artesanales en Bogotá (1909-1919)*. Memoria Y Sociedad, 6(11), 29-55. Recuperado a partir de *Luchas y movilizaciones artesanales en Bogotá (1909-1919)* | Memoria y Sociedad

² CAPSULA DEL TIEMPO. *LUCHA OBRERA* - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1990

entre las solicitudes primaba: jornadas continuas de más de ocho (8) horas, y mejores condiciones laborales. Lamentablemente, al igual que los dos hechos históricos mencionados anteriormente, las solicitudes de los ciudadanos fueron ignoradas y se presentaron actos de represión contra los líderes de estas solicitudes³.

Ahora bien, a través de la historia hemos presenciado escenarios similares incluso mucho después de los hechos que buscamos conmemorar. En Colombia en el siglo XX se presentaron una multiplicidad de injusticias hacia los trabajadores de diferentes sectores, dando como resultado la creación de diversos movimientos y agrupaciones de trabajadores que buscaban luchar por sus derechos, un ejemplo a subrayar es la Confederación de Trabajadores de Colombia "CTC" los cuales nacen como ellos mismos explican en su página oficial por:

"La violación de los Derechos Humanos y Laborales, la entrega de los recursos naturales, el irrespeto a la soberanía Nacional fueron motivos de duras luchas de los trabajadores petroleros, ferroviarios, aserradores, de la construcción, bananeros, tranviarios, artesanos, choferes, etc.; y por otra parte la represión con horribles masacres cometidas por los gobiernos de turno contra los inermes trabajadores." (Confederación de Trabajadores de Colombia).

Con base en estos antecedentes históricos, podemos resaltar la importancia de lo que históricamente se ha denominado la Masacre de las Bananeras, ocurrida en el municipio de Ciénaga (Magdalena) el 06 de Diciembre de 1928.

2.2. Presencia Territorial de la UFC en Colombia.

La *United Fruit Company* -UFC- llegó al Magdalena buscando generar una industrialización local enfocada en un sector primario, a través del comercio de Frutas en Suramérica. El Departamento del Magdalena para finales del siglo XIX e inicios del XX resultaba por la producción de otros servicios diferentes a los del banano. Sin embargo, su producción de frutas y algunos productos similares se destacaban en pequeñas producciones sobre las cuales la multinacional fue, poco a poco, haciéndose parte.

La historia señala que ante una concesión otorgada por el Distrito de Santa Marta a la multinacional, esta tomó el control de la compañía del ferrocarril de Santa Marta y lo extendió hasta 90 millas, adicionando 80 millas de tramos privados para servir a las plantaciones, logrando así el control de las tierras cercanas al ferrocarril, monopolizando la compra y venta del banano de los pequeños cultivadores.

El avance en infraestructura en Magdalena, a cargo de la multinacional, implicó un aumento en sus capacidades instaladas; la inversión realizada, tenía como objetivo de que el banano fuera el producto más importante en el departamento. La compañía construyó muelles y sistemas de riego, desplegó su capacidad de transporte hacía las principales salidas portuarias

³ CTC Confederación de Trabajadores de Colombia

del país de la época. Para ese momento la UFC, contaba con una flota de barcos para transporte internacional y aprovechó las ventajas que comparativamente podía tener frente a otros competidores locales. Esto, sumado a las ganancias y un modelo de crecimiento económico patentado por Estados Unidos, permitieron que la UFC impulsara su capacidad en el territorio.

Para 1920 la UFC se había posicionado como la multinacional con mayor influencia sobre el mercado internacional del banano; aunque tuviera constantes encuentros con otras compañías, la multinacional siempre encontraba una manera de reducir costos de producción sin bajar la productividad, casi siempre a costa de las condiciones prestacionales y salariales que llevaron a la sublevación más adelante de la clase trabajadora.

2.3. Procesos de manifestación laboral en el Magdalena.

De forma simultánea, para la época cada vez más surgían nuevos movimientos populares, unificando y sumando importancia y relevancia en el país. Estos sectores, luchaban por disminuir la brecha de desigualdad existente, a través de reclamos constantes por parte de los trabajadores y de sus familias. Consecuencia del poco desarrollo de algunos servicios básicos en el departamento, que sumado a sus condiciones económicas permitían el cultivo de: enfermedades, falta de acceso a la salud y a la educación y a otros derechos que eran básicos para una forma de trabajo digno.

Bajo estas condiciones, no se hicieron esperar las manifestaciones de inconformismo, justificado o no, de los trabajadores de la multinacional *United Fruit Company*. Pero no se debe satanizar una posición, ni la otra, las reivindicaciones precisas que sostenían los trabajadores buscaron hacerse oír a través de diálogos con los directivos, con el Ministerio de Industria de la época, e incluso, con el mismo Presidente de la Nación, enviando a todos ellos el pliego de peticiones, buscando que el Gobierno admitiera la legalidad de las demandas.

Dentro de las exigencias realizadas por los trabajadores estaban:

- "Seguros colectivos obligatorios"
- Reparación por accidentes laborales- Hoy Sistema de Riesgos Laborales.-
- Habitaciones con óptimas condiciones higiénicas y descanso dominical
- Aumento de un 50% a los empleados que ganaban menos de 100 pesos mensuales de la época- (aproximadamente 40.000 pesos del 2020, si bien no existía salario mínimo en el año 1928, al realizar la aproximación de lo que era el salario de los trabajadores se puede entender el porqué de la lucha)⁴
- Supresión de los comisariatos⁵
- Pago semanal
- Abolición del sistema de contratistas
- Mejores servicios hospitalarios, entre otros."⁶

⁴ <https://www.dineroseltiempo.com/peso-colombiano-de-1971-a-valor-presente?valor=100>

⁵ Comisariatos: Almacén o tienda, de carácter cooperativo o sostenido por algunas empresas, donde determinadas personas pueden adquirir productos a un precio más económico que en el comercio. (LÉXICO, Oxford)

⁶ Colombia Informa, La masacre de las bananeras: «no ha pasado nada, ni está pasando ni pasará nunca». 2018

Estas exigencias fueron rechazadas por las directivas de la empresa, las cuales se negaron a un diálogo con los obreros, debido a que consideraban dichas demandas como una amenaza para sus operaciones en Colombia. De ser escuchadas, y atendidas, estas condiciones generarían un aumento en los salarios, y de forma simultánea el precio de compra a los cultivadores; lo que obliga a pensar que era imposible que la huelga fuese vista como una manifestación legítima; por el contrario, el clamor de los trabajadores fue calificado como un acto de rebelión contra la autoridad.

A la negativa al diálogo se sumó la falta de apoyo por parte del Presidente Miguel Abadía Méndez, el cual, envió al General Carlos Cortés para que terminara con las protestas, utilizando a soldados de otras regiones del país, dado que los militares de la zona no actuarían debido a su vínculo con los trabajadores⁷.

2.4. La Masacre de las Bananeras.

En el año 1928 la noche del 5 de Diciembre los trabajadores participantes de la huelga contra la multinacional *United Fruit Company* fueron citados en la plaza principal de Ciénaga (Magdalena) para negociar el pliego de peticiones presentado por los trabajadores. Se relata que, en la plaza se encontraban un total de trescientos (300) soldados traídos desde Antioquia y Boyacá.

Cuentan historiadores que los trabajadores no renunciaron a sus peticiones, esperando a que llegaran los representantes del Gobierno para poder dialogar. Sin embargo, debido a la euforia descontrolada de algunos trabajadores se inició un despliegue de disparos, los soldados empezaron a disparar directo a la concentración de trabajadores, mujeres y niños que se encontraban apoyando la huelga. La historia difiere en la cantidad de decesos presentados esa noche.⁸

*"Según el general Cortés Vargas solo hubo 9 muertos, el embajador norteamericano de la época admitió que la cifra podía llegar a 1000 personas asesinadas, el dirigente Sindical Alberto Castrillón aseguró que la cifra ascendía a 5000 muertos. Varios historiadores coinciden en que la causa para que no se tenga claridad en la cifra radica en el control a la información que hicieron los militares"*⁹

Ante la incongruencia en las cifras, el Centro Cultural para la Cooperación creó una comisión investigadora después que Miguel Abadía Méndez notificó solamente a 15 muertos y 19 heridos el mismo año de la masacre. Sin embargo, la Comisión descubrió que los muertos fueron más de 1.500 siguiendo las denuncias de los pobladores en donde aseguraban que veían pasar el tren con los vagones llenos de cadáveres llevados a ser enterrados en fosas comunes¹⁰. Las diferentes afirmaciones frente a lo ocurrido en esta fatídica noche, es una forma clara de observar cómo el Estado buscaba encubrir el asesinato de trabajadores,

⁷ Colombia Informa, La masacre de las bananeras: «no ha pasado nada, ni está pasando ni pasará nunca». 2018

⁸ Colombia Informa, La masacre de las bananeras: «no ha pasado nada, ni está pasando ni pasará nunca». 2018

⁹ *Ibid.*, 2018

¹⁰ Centro Cultural de la cooperación (<https://www.centrocultural.coop/blogs/mestramericanos2017/07/08/raul-eduardo-mahecha-y-su-influencia-en-el-nacimiento-del>)

mujeres y niños colombianos que buscaban protección y un trato justo por parte de una empresa extranjera.

El periodista Carlos Arango obtuvo información de algunos sobrevivientes, quienes le expresaron que muchos cuerpos fueron llevados y desechados en el mar:

- Testimonio de Santander Alemán (Capataz de los Ferrocarriles)

*"[...] Casi todos los cadáveres fueron arrojados esa noche al mar. Y uno de los choferes que manejaban esa noche los carros que llevaban los muertos hasta el sitio donde los recogían las lanchas para llevarlos al barco que los transportaba al mar abierto, era de apellido Bovea. Él se rebeló como a las cuatro de la mañana y no quiso llevar más muertos porque decía que estaba cansado y nervioso. Le dieron culata y lo querían obligar a seguir, pero se voló. Después lo cogieron y lo llevaron a consejo de guerra."*¹¹

- Testimonio de Hernando Varela (Testigo Presencial)

*"Como tres horas después oíamos al camión del aseo que pasaba por el frente de nuestra casa y luego un barco que pitaba. Al día siguiente nos dimos cuenta de que se trataba del camión transportando cadáveres hasta detrás del hospital, en donde los embarcan en un planchón que los transportaba hasta el barco Pichincha para arrojarlos al mar"*¹²

Después de la masacre presentada en plaza pública y ante las negativas del Gobierno de la época a reconocer los hechos ocurridos en los que la fuerza pública tuvo responsabilidad. La multinacional *United Fruit Company* perdió la influencia que había ganado en años anteriores sobretodo en el Gobierno, debido al contexto político en el que el Liberalismo, en cabeza de Jorge Eliécer Gaitán empezaba a escalar en el Gobierno. Como consecuencia de esto, en el año de 1966 *United Fruit Company* sale del país, con su última producción en Santa Marta y según lo escrito por Maurice P. Brungardt¹³ basado en los textos de White, en *"La historia de una ignominia"*¹⁴. Por su parte, Fernando Botero Herrera y Diego Sierra Botero¹⁵ en uno de sus escritos describen que después de irse la multinacional del país, quemaron todos sus archivos sobre las operaciones realizadas en los años que estuvieron en Colombia¹⁶.

Ante la gravedad de los hechos y la falta de respuesta para los familiares de las víctimas, en septiembre de 1929, el entonces Congresista Liberal Jorge Eliécer Gaitán realizó un debate de control político en la Cámara de Representantes entorno a los sucesos acaecidos el diciembre de 1928 en Ciénaga (Magdalena) señaló:

¹¹ ARANGO, Carlos. *Sobrevivientes de las Bananeras*. Ediciones ECOE, segunda edición, Bogotá, 1985, pág 91-92.

¹² *Ibid.*, pág 79.

¹³ LA UNITED FRUIT COMPANY EN COLOMBIA pág 117

¹⁴ White. La historia de una ignominia, p. 120

¹⁵ Fernando Botero Herrera y Diego Sierra Botero, El mercado de fuerza de trabajo en la zona bananera de Urabá, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín, 1981, pp. 48-49.

¹⁶ *Ibid.*

*"Naturalmente no hay que pensar que el gobierno ejerció ninguna presión para que se reconociera la justicia de los obreros. Estos eran colombianos y la compañía era americana, y dolorosamente lo sabemos: que en este país el gobierno tiene para los colombianos la metralleta homicida y una temblorosa rodilla en tierra ante el oro americano"*¹⁷.

En un país sin memoria como Colombia, la Masacre de las Bananeras no generó responsabilidades penales ni políticas; por el contrario, el General Carlos Cortes Vargas fue ascendido a Director de la Policía Nacional, cargo que ocupó hasta cuando fue destituido, no por su responsabilidad en lo ocurrido en diciembre en Ciénega, sino por el asesinato de un joven en una protesta callejera.

2.5.4. ¿Qué sucedió con la memoria histórica de estos hechos?

No existió, ni ha existido una respuesta institucional por parte del Gobierno Nacional, ni se ha evidenciado la intención de brindar a las víctimas y sus familiares verdad, justicia, reparación y no repetición. Renán Vega Cantor historiador e investigador Colombiano explica que *"dado que muchos de los obreros de las bananeras fueron migrantes de otras regiones, hizo que la mayoría de los desaparecidos de la masacre no tuvieran dolientes, como ocurría normalmente con los jornaleros que fallecían en accidentes laborales"*¹⁸

2.5.1. Hechos posteriores a la Masacre de las Bananeras.

Desde el 7 de junio de 1929 estudiantes se tomaron las calles para manifestar por los hechos ocurridos en el municipio de Ciénega y los cuales fueron denominados como la Masacre de las Bananeras. En el desarrollo de estas manifestaciones, el 8 de junio de 1929 pierde la vida Gonzalo Bravo Pérez, estudiante de derecho de la Universidad Nacional quien fue asesinado durante una movilización estudiantil, que él lideraba, para protestar por el gobierno de ese entonces en cabeza de Miguel Abadía Méndez.

Gonzalo, junto a un grupo de estudiantes, ese 8 de junio de 1929, marchaban en protesta por la crisis que se estaba viviendo en el país a raíz de la violencia que estremeció a un centenar de campesinos y trabajadores y que se manifestó en diferentes hechos atroces contra la población civil, uno de los más recordados fue la Masacre de las Bananeras. Los estudiantes le apostaron sin miedo a exigir justicia y reparación por los daños causados a sectores sociales campesinos, obreros y estudiantiles ocasionados por las políticas de opresión.

Su recorrido terminó en la Casa de Nariño, en ese entonces, conocido como Palacio de la Carrera; ante la llegada de los manifestantes la Policía intentó disolver la concentración con disparos a los manifestantes, esparciendo en el ambiente el miedo, pretendiendo silenciar las exigencias y causando la muerte de Gonzalo Bravo Pérez. En menos de un año del asesinato de Gonzalo, el gobierno de Miguel Abadía Méndez se vino abajo debido a las graves situaciones de orden público que, a raíz de las actividades de opresión y persecución a los

¹⁷ Pérez Casas, L. G. (s.f.). *Guaita el Negro, el Tributo del Pueblo frente a la masacre de las bananeras*. Recuperado de: <https://www.circulodesolidaridad.org/guaita-el-negro-el-tributo-del-pueblo-frente-a-la-masacre-de-las-bananeras>
¹⁸ *Memoria, historia y literatura caminos entrecruzados (Masacre de las Bananeras 1928 - 2017) Crónicas y ensayos Edgar Eduardo, página 53*

sindicalistas y una aguda crisis económica, obligaron a Abadía a dejar su cargo como mandatario en 1930.

2.5.2. Georreferencias ubicación hecho.

El Centro Histórico de Ciénega, realizó un análisis geoestratégico de Ciénega, donde se expone que la población se encuentra ubicada en el departamento del Magdalena, localizada a orillas del Mar Caribe, junto a la Sierra Nevada y cerca de la Ciénega de Santa Marta. Señala que esta posee tradiciones claras que se han mantenido durante los años, como la celebración del Corpus Christi, con una historia llena de hitos que han marcado a los habitantes de Ciénega, hitos como el enfrentamiento entre patriotas y realistas en la batalla de Ciénega en 10 de noviembre de 1820 y la "Masacre de las Bananeras" el 6 de diciembre de 1928 en la plaza del municipio.

Frente a hechos históricos relevantes para el municipio, se señala que en 1996 el centro histórico, fue declarado como Monumento Nacional¹⁹ mediante Resolución 016 del Consejo de Monumentos Nacionales.

De igual forma, con el pasar de algunas décadas y ante la inminente necesidad de recuperar y conservar la memoria histórica y todos los hechos que rodearon la Masacre de las Bananeras algunos sociólogos, historiadores, escritores y autoridades públicas han realizado pronunciamientos sobre lo ocurrido en diciembre de 1928 en el municipio de Ciénega (Magdalena):

- Gabriel García Márquez en su gran obra Cien años de soledad, expreso: *"La peligrosa memoria de nuestros pueblos [...] es una energía capaz de mover el mundo"*. (García Márquez en 1986).
- El maestro Rodrigo Arenas Betancourt, elaboro una escultura que se encuentra ubicada en el Municipio de Ciénega- Magdalena.
- En los artículos: Los trabajos de la memoria: La masacre de las bananeras y los sectores subalternos en Colombia, 1929-2008, José Abelardo Díaz Jaramillo, expresa que: *"El propósito es reflexionar sobre el papel de la memoria colectiva como articuladora de aspiraciones de justicia y de prácticas políticas en sectores subalternos de Colombia. Durante el período fue común la invocación del acontecimiento como una fecha infeliz a través de actos que estuvieron mediados por las circunstancias políticas del momento"* José Abelardo Díaz Jaramillo²⁰.
- El libro *"Masacre en las Bananeras del Magdalena 90 años"* el cual cuenta con la participación de diversos autores dentro de los cuales se encuentran Aurelio Suárez Montoya, Jorge Agudelo Moreno, entre otros y el compilador y co-autor Hernán Pérez Zapata, y el cual contó con la colaboración del comité conjunto de la Alcaldía de Ciénega, se desarrollado para que: *"la opinión*

¹⁹ *Planes-y-programas Min Cultura*
²⁰ José Abelardo Díaz Jaramillo, "Los trabajos de la memoria: la masacre de las bananeras y los sectores subalternos en Colombia, 1929-2008", *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 13 (2019): 30-54. *Los trabajos de la memoria: la masacre de las bananeras y los sectores subalternos en Colombia, 1929-2008*

nacional e internacional y las futuras generaciones tengan amplia documentación sobre los atropellos cometidos contra los derechos sindicales y la vida misma de los principales creadores de riqueza, los trabajadores y los productores nacionales".²¹

Estas y otras iniciativas literarias, exaltan la importancia de la memoria de este hecho que significa la lucha popular, la lucha de la clase trabajadora contra las medidas opresivas de una multinacional y el silencio cómplice de un Gobierno. Hecho que ante el compromiso de conservar la memoria e historia de un país deben ser conmemorados por la Nación.

3. Impacto Fiscal.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:

"El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

4. Potenciales Conflictos de Intereses.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: *"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*

²¹ *Masacre en las Bananeras del Magdalena 90 años, pág 8. MASACRE*

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".

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

5. Conclusiones.

Este proyecto salda la deuda histórica que tiene la institucionalidad del país con las familias, y las víctimas de la Masacre de las Bananeras. No es posible que casi 100 años después de que haya ocurrido este fatídico evento, aún las condiciones laborales del Municipio de Ciénega en el Departamento del Magdalena e incluso las del mismo departamento no se vean atendidas por el Estado colombiano. Esta Masacre fue la consecuencia de un Estado que no se ocupó de los asuntos propios del territorio, y esta iniciativa legislativa se configura como una conmemoración primero, a quienes dieron su vida por las luchas sociales en Colombia, y en segundo lugar, una reivindicación de los derechos laborales del que hoy gozan los trabajadores en Colombia.

En los términos esbozados, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley **"Por medio del cual la Nación se asocia para honrar y exaltar la memoria de las víctimas de la Masacre de las Bananeras y se dictan otras disposiciones"**, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los congresistas sea discutido y aprobado.

De las y los congresistas,


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde


IVAN CEPEDA CASTRO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


FELICIANO VALENCIA MEDINA
 Senador de la República
 Partido MAIS

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.067/21 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA PARA HONRAR Y EXALTAR LA MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS DE LA MASACRE DE LAS BANANERAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANTONIO SANGUINO PÁEZ, IVAN CEPEDA CASTRO, FELICIANO VALENCIA MEDINA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEGUNDA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEGUNDA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2021 SENADO

por medio del cual se adiciona el régimen de pensión a la vejez por exposición a alto riesgo a la salud a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. – Adiciónese la Ley 860 de 2003 en los siguientes términos:

Artículo Nuevo. – Definición y campo de aplicación: Se define el régimen de pensiones de alto riesgo para trabajadoras y trabajadores operativos de la Unidad Nacional de Protección [UNP], cualquiera que sea la modalidad de su vinculación, que tengan asignadas las labores permanentes de protección y/o evaluación de riesgo, en los cargos como Conductor Mecánico, Agente Escolta, Agente de Protección, Oficial de Protección, Profesional de Protección, Escolta Contratista, y otros, teniendo en cuenta que desarrollan actividades de alto riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable por la labor que realizan.

Parágrafo 1°. – **Pensión de vejez por exposición a alto riesgo:** Las trabajadoras y trabajadores operativos de la Unidad Nacional de Protección [UNP], cualquiera que sea la modalidad de su vinculación, que ejerzan labores permanentes de protección y evaluación de riesgo, dada su actividad de exposición de alto riesgo, que efectuaron la cotización especial señalada en el artículo 5 del Decreto Ley 2090 de 2003, el Decreto 2655 de 2014 y demás normas que los complementen y/o modifiquen, y la que se define en la presente ley, durante por lo menos 650 semanas, durante su vida laboral, continuas o discontinuas, siempre que haya reunido los requisitos establecidos en la presente ley.

De igual forma Las trabajadoras y trabajadores operativos de la Unidad Nacional de Protección [UNP], cualquiera que sea la modalidad de su vinculación, que ejerzan labores permanentes de protección y evaluación de riesgo, que efectúen la cotización especial señalada en la presente ley durante por lo menos 650 semanas continuas o discontinuas tendrán derecho a la pensión de vejez establecida en la presente ley.

Parágrafo 2°. – **Condiciones y requisitos para el reconocimiento de la pensión de vejez por exposición de alto riesgo:** La pensión de vejez por exposición de alto riesgo de las trabajadoras y trabajadores operativos de la Unidad Nacional de Protección [UNP], cualquiera que sea la modalidad de su vinculación, que ejerzan labores permanentes de protección y evaluación de riesgo, será reconocida a quienes hayan cumplido con los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad
2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y demás normas que lo complementen o modifiquen.
3. La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Haber ejercido funciones permanentes en los cargos de Conductor Mecánico, Agente Escolta, Agente de Protección, Oficial de Protección, Profesional de Protección, Escolta Contratista y cualquier otro que con ocasión del manual de funciones y/u obligaciones contractuales, tenga asignadas labores de protección y evaluación de riesgo, en la UNP.

Parágrafo 3°. – **Monto Especial de la Cotización:** El monto de la cotización especial para quienes se exponen a actividades de alto riesgo en la UNP es el previsto en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 y demás normas que las modifiquen y/o complementen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

Parágrafo 4°. – **Traslados:** El personal que desarrolla actividad de alto riesgo en la UNP de que trata el campo de aplicación de la presente ley, que a la fecha de entrada en vigencia la misma se encuentre afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, podrá ser trasladado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

El traslado del que trata el presente artículo, deberá darse con la totalidad del monto ahorrado por el trabajador o trabajadora en su cuenta individual y los dividendos correspondientes.

En caso de que el término máximo de seis (6) meses sea insuficiente por razones administrativas en el trámite, se podrá prorrogar por un término equivalente. En el caso en el que se compruebe negligencia por parte de alguna de las entidades involucradas, acarreará sanciones.

Parágrafo 5°. – **Régimen de Transición:** El personal que desarrolla actividad de alto riesgo en la UNP de que trata el campo de aplicación de la presente ley, que a la fecha de su promulgación hayan alcanzado un mínimo de 650 semanas cotización especial por exposición a alto riesgo durante su vida laboral, podrán iniciar su trámite de reconocimiento de pensión anticipada de vejez por exposición de alto riesgo. Así mismo, la Unidad Nacional de Protección y las personas jurídicas contratadas mediante las cuales se garantiza el servicio de protección para la UNP, deberá, durante los siguientes Seis (6) meses a la promulgación de la presente ley, iniciar el trámite necesario para iniciar la cotización especial de las y los trabajadores que sean cobijados con este reconocimiento y se encuentren activos en la entidad.

Para los demás servidores, las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez o jubilación, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 y las demás que la modifiquen y/o complementen, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones a cargo del respectivo empleador.



Parágrafo 6°. – **Prima Especial de Riesgo:** Las y los servidores públicos de la Unidad Nacional de Protección que cumplen funciones operativas en la entidad, tendrán derecho a percibir anualmente una Prima Especial de Riesgo equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) de su asignación básica.

Para las y los trabajadores que cumplen funciones distintas a las del personal operativo, tendrán derecho a percibir anualmente una Prima Especial de Riesgo equivalente al veinte por ciento (20%) de su asignación básica.

La Prima a que se refiere la presente ley no constituirá factor salarial.

Artículo 2°. – **Vigencia:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

 VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República
--	--

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="172 394 475 546">  IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República </td> <td data-bbox="475 394 779 546">  ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República </td> </tr> <tr> <td data-bbox="172 546 475 713">  ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República </td> <td data-bbox="475 546 779 713">  MARÍA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="172 713 475 924">  LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara </td> <td data-bbox="475 713 779 924">  OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="172 924 475 1177">  ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República </td> <td data-bbox="475 924 779 1177"></td> </tr> </table>	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República	 ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República	 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República	 MARÍA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara	 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara	 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República		<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. Introducción y Objetivo del Proyecto de Ley</p> <p>Las Congresistas y los Congresistas que suscribimos el proyecto de ley que adiciona el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección, de conformidad con la Constitución Política, la clasificación de exposición a actividades de alto riesgo le corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10, del artículo 150 de la Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la respectiva clasificación.</p> <p>En esa medida, se reconoce la exposición de alto riesgo que supone el ejercicio de las labores de protección y evaluación de riesgo por parte del personal operativo de la Unidad Nacional de Protección, en adelante UNP, cualquiera que sea la modalidad de su vinculación, y lo que estas circunstancias repercuten en la disminución de su expectativa de vida saludable, no sólo física sino emocional. El ejercicio de las funciones de Conductor Mecánico, Agente Escolta, Agente de Protección, Oficial de Protección, Escolta Contratista y cualquier otro que con ocasión del manual de funciones y/u obligaciones contractuales tenga asignadas labores de protección y evaluación de riesgo en la UNP, se expone a diferentes tipos de riesgos, bien sea por extensión de sus protegidos, riesgos laborales, riesgos de contexto, etc., pues constantemente deben estar exponiéndose a escenarios peligrosos que ponen en riesgo su vida, salud e integridad física y mental.</p> <p>2. Antecedentes</p> <p>La existencia de actividades de alto riesgo a la salud y la necesidad de expedir un régimen para quienes ejercieran labores con exposiciones de alto riesgo a la salud, tiene su origen en el artículo 139 y 140 de la Ley 100 de 1993, en el que, primero otorgó facultades especiales para que el Gobierno Nacional “[determinará], atendiendo a criterios técnico - científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión...” y seguido, determinó que “el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos... y</p>
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República	 ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República								
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República	 MARÍA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara								
 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara	 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara								
 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República									
<p>[establecería] los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad”.</p> <p>Con base en ello, fue expedido el Decreto Ley 1835 de 1994 por medio del cual reglamentó las actividades de alto riesgo a la salud de las y los servidores públicos, recogiendo en el artículo 2º, que la actividad de escolta era considerada como de alto riesgo a la salud con base en lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 100 de 1993.</p> <p>Años después, el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, determinó que al Presidente de la República le corresponde expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo a la salud, y en particular, definir las condiciones, requisitos y beneficios, aplicables a dichos trabajadores, así como ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleado. Con base en esta facultad, fue expedido el Decreto Ley 2090 de 2003, que definió las actividades de alto riesgo a la salud como “aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad de retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo”, y derogó el decreto ley 1835 de 1994.</p> <p>Con esta derogatoria, fueron excluidos del reconocimiento de exposición de alto riesgo una serie de actividades que a pesar de no haber cambiado sus condiciones de riesgo a la salud, no tuvieron ningún tratamiento especial como lo determinó el objeto del Decreto Ley 2090 de 2003, consistente en la “disminución de la expectativa de vida saludable”. La inserción de una actividad en la clasificación de alto riesgo en los términos establecidos por el Decreto 2090 de 2003, supone que obedece a un criterio técnico y objetivo 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. Por esta razón, no se entiende la exclusión de la actividad de agente de protección en los desarrollos normativos posteriores, pues se ajusta a los criterios técnicos y objetivos determinados en otras actividades para obtener este reconocimiento, como el caso de los profesionales del CTI.</p> <p>Por otra parte, buena parte del personal que laboraba en el extinto Departamento Administrativo de Seguridad – DAS –, al momento de su disolución, fue trasladado a la UNP, desconociendo el reconocimiento y las condiciones de favorabilidad que les imprimía el artículo 2 de la Ley 860 de 2003, por medio del cual reconocía su actividad como de exposición de alto riesgo a la salud, y con ello su derecho a la pensión anticipada de vejez.</p> <p>Según la Subdirección de Talento Humano de la UNP afirmó que los servidores de la UNP en razón de sus actividades de alto riesgo a la salud generan disminución de la expectativa</p>	<p>de vida en el ejercicio de sus funciones, toda vez que constantemente están expuestos a factores de riesgo ocupacionales que atentan contra su vida, salud e integridad física dentro de las diferentes actividades que están obligados a adelantar en cumplimiento de sus funciones constitucionales y misionales.</p> <p>En esa vía, la UNP en alianza con ARL Positiva y JLT Corredores de Seguros realizó un estudio del perfil epidemiológico del personal de los cargos oficial de protección, agente de protección, profesional de protección y conductor mecánico basado en el diagnóstico de las condiciones de salud de los trabajadores de la entidad, valorados por la empresas Compensar y Salud Ocupacional Sanitas, a través de la recolección de datos de las historias clínicas correspondientes a los exámenes periódicos realizados durante el mes de Noviembre y Diciembre del 2012, integrando el perfil sociodemográfico, antecedentes, riesgos, resultados de las pruebas físicas y paraclínicas para determinar los estilos de vida y patologías de origen común y profesional a los que están o pueden estar expuestos los trabajadores.</p> <p>Así mismo, afirmó que analizaron los resultados del diagnóstico de factores de riesgo psicosocial y nivel de estrés de la UNP con miras a establecer y determinar los riesgos psicosociales que afectan los cargos objeto del estudio, y que este fue la base para adelantar todos los trámites necesarios que viabilizarían la necesidad de reconocer la exposición de alto riesgo a la salud y con ello la pensión anticipada de vejez por tal exposición.</p> <p>El Consejo Directivo de la Unidad Nacional de Protección, en sesión del 7 de diciembre de 2012, aprobó presentar ante el Honorable Congreso de la República un Proyecto de Ley que tenía por objeto adicionar un articulado a la Ley 860 de 2003. Desde esta fecha, la UNP viene adelantando los estudios técnicos, jurídicos y presupuestales con el fin de que, a iniciativa gubernamental, se presente un Proyecto de Ley que busque reconocer las actividades laborales de algunos empleos de la UNP (dirigido a quienes desempeñan funciones permanentes de Protección en los cargos de profesional de protección, oficial de protección, agente de protección, conductor mecánico y escolta contratista de la UNP), los cuales tienen exposición de alto riesgo, debido a su exposición constante a condiciones de orden público, las cuales exigen extensas y desgastantes jornadas de trabajo por su disponibilidad de servicio permanente.</p> <p>3. Necesidad del proyecto de ley</p>								

El pretende revivir una consideración que el legislador ya había tenido con quienes ejercen labores de protección, cual fuere que fuese la entidad a la que en su momento se encontrara asignada la función. Como se describió en los antecedentes de la presente exposición de motivos, el reconocimiento de la labor de escolta o agente de protección como actividad de alto riesgo a salud fue contemplada desde los desarrollos normativos expedidos con posterioridad a la Ley 100 de 1993, así como el reconocimiento de la exposición de alto riesgo a la salud de quienes ejercían labores al interior del extinto DAS.

La UNP tiene como propósito principal articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección, a aquellas personas que según sus actividades políticas, públicas, sociales, humanitarias, condición de género, pertenencia étnica, por su calidad de víctima de conflicto armado, líder y/o lideresa social, defensores y/o defensoras de DDHH, población en proceso de reincorporación, por su ejercicio sindical, y/o cargo público, y cualquier otra por la cual la entidad haya determinado que se encuentra en una situación de riesgo extraordinario o extremo que pone en riesgo su vida, integridad física, libertad y seguridad personal requieran la asignación de un esquema de protección.

Por otra parte, mediante la ley 1223 de 2008, a las y los trabajadores que ejercen funciones de escolta, del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, se les reconoció exposición de alto riesgo a la salud, lo que debería indicar en principios de igualdad y equidad, que las actividades o labores de escolta y/o agentes de protección debería tener las mismas consideraciones en un reconocimiento especial de pensión por exposición a alto riesgo a la salud, teniendo en cuenta que sus funciones siguen siendo de escoltas y/o protección.

Lo anterior dado que sus funciones en sentido material suponen la exposición a alto riesgo a salud, situación que desde el punto funcional justifica que tengan un tratamiento especial frente a sus cotizaciones al sistema pensional, por cuanto se encuentran expuestos a una disminución en su expectativa de vida saludable por la labor que realizan.

Por todo lo anterior, debe tenerse en cuenta principios constitucionales como la igualdad, la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, la garantía a la seguridad social, y situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.

Es así como, la Corte Constitucional en Sentencia C-853 de 2013 reiteró que el único entendimiento razonable del principio constitucional consagrado en el primer inciso del artículo 13 de la Carta, ofrece una permisón al legislador para que, en ejercicio de sus funciones naturales y en desarrollo de principios esenciales de todo Estado democrático, produzca dentro del ordenamiento jurídico, las mutaciones necesarias para afrontar nuevas

necesidades sociales con arreglo a sus propias valoraciones¹. Y ello, incluso, cuando tal mutación implique otorgar un tratamiento diferenciado a personas o grupos de personas cuya única circunstancia diferenciadora consiste en vincularse al momento en el cual se adoptan o derogan las sucesivas regulaciones.

3.1 De la actividad de protección

Las labores de protección ejercidas por las y los funcionarios de la UNP, así como por el personal cuya vinculación sea tercerizada, comporta una serie de características especiales que les distinguen de cualquier otra actividad de la función pública, tal como se relaciona a continuación:

3.1.1 Composición de la planta de personal operativa global de la UNP y personal vinculado bajo modalidad de tercerización por Uniones Temporales

De acuerdo con el reporte del Grupo de Registro y Control de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, con corte a agosto de 2020, la relación de la planta global de personal operativo de la UNP, se compone de la siguiente manera según la subdirección especializada de Seguridad y Protección la subdirección de Protección y la subdirección de Evaluación de Riesgo:

A. SUBDIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

Tabla N° 1: Personal de grupo Cuerpo de Seguridad y Protección (GCSP) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	4
AGENTE ESCOLTA	
2017	789
2018	291

¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-853-13.htm>

2019	95
2020	3
TOTAL	1182

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

B. SUBDIRECCIÓN DE PROTECCIÓN

Tabla N° 2: Personal de protección en el grupo de Hombres de Protección (GHP) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	57
2018	2
2019	1
2020	4
AGENTE ESCOLTA	
2018	1
2019	4
CONDUCTOR MECÁNICO	
2012	40
2016	1
2018	2
2019	1
2020	2
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	50
2016	1

2018	1
2019	1
2020	1
TOTAL	169

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 3: Personal de protección en el grupo de Seguridad Especial (GSE) – 2012 a 2020

AGENTE ESCOLTA	
2020	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	4
2019	1
2020	1
TOTAL	7

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 4: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Cali (GURPCL) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	10
2013	1
2016	2

CONDUCTOR MECÁNICO	
2016	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	18
2015	1
TOTAL	33

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 5: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Cúcuta (GURPCU) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	9
2015	2
2016	1
2018	1
CONDUCTOR MECÁNICO	
2018	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	5
2015	1
2016	2
2018	1
TOTAL	23

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 6: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Barranquilla (GURPBA) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	18
2013	1
2018	1
CONDUCTOR MECÁNICO	
2012	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	2
TOTAL	23

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 7: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Cartagena (GURPCA) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	11
2015	2
CONDUCTOR MECÁNICO	
2012	2
OFICIAL DE PROTECCIÓN	

2012	3
TOTAL	18

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 8: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Medellín (GURPM) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	41
CONDUCTOR MECÁNICO	
2012	1
2017	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	3
2019	1
TOTAL	47

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 9: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Neiva (GURPN) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	9
2019	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	

2012	4
TOTAL	14

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 10: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Popayán (GURPP) – 2012 a 2020

AGENTE DE PROTECCIÓN	
2012	4
2016	1
OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	1
2013	2
TOTAL	8

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

Tabla N° 10: Personal de protección en el grupo Regional de Protección Villavicencio (GURPV) – 2012 a 2020

OFICIAL DE PROTECCIÓN	
2012	10
2019	1
TOTAL	11

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

c. SUBDIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE RIESGO

Tabla N° 11: Personal de protección de la Subdirección de Evaluación de Riesgo - 2020

OFICIALES DE PROTECCIÓN	
2020	86
AGENTES DE PROTECCIÓN	
2020	13
TOTAL	99

Fuente: Elaboración propia

Las tablas anteriores evidencian la cantidad de personal asignado en los diferentes cargos de protección de la UNP, evidenciando que a la fecha hay 196 Agentes de Protección; 1184 Agentes Escoltas; 53 Conductores Mecánicos; y, 201 Oficiales de Protección, para un total de la planta operativa global de 1535 funcionarios.

Por otra parte, la subdirección de protección mediante respuesta de derecho de petición afirmó que para diciembre de 2019 el programa de protección tenía 5955 escoltas, los cuales están vinculados a la UNP mediante la modalidad de tercerización a través de procesos de contratación con Uniones Temporales; y por otra parte, para 2020 hay 6330 personas que ejercer labores de protección, vinculados en esta modalidad, como lo expresa la siguiente tabla.

Tabla 12: Total escoltas tercerizados en la UNP – 2015 a 2019

PERIODO	TOTAL ESCOLTAS
2015	3073
2016	3258
2017	3724
2018	4888

El trabajo realizado el día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras (...)

Así las cosas, en cumplimiento de la regulación interna de la entidad – UNP –, respecto de la jornada de trabajo y el descanso compensatorio, si con ocasión a la prestación del servicio se encuentra superados los términos indicados anteriormente, le otorga al funcionario y/o funcionaria los días compensatorios que deberán reflejarse en el formato de horas laboradas para el reconocimiento de los mismo, es decir a partir de (272) horas laboradas al mes, se genera un día compensatorio y así, cada (08) horas adicionales.

No obstante, en el caso de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección existe una cantidad de días compensatorios represados, toda vez que no tienen personal suficiente para realizar los relevos correspondientes. En ese sentido se conoce que a junio de 2020 se existe un total de 71.979 días de compensatorio, a favor del personal operativo de esta subdirección, de los cuales a la fecha solo se han compensado 4.016 días, cifra que no alcanza a ser ni el 10% de lo que se les adeuda.

3.1.3 Condiciones salariales del personal operativo

El régimen salarial y prestacional, que le rige a la Unidad Nacional de Protección es el régimen de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del sector nacional. Dentro de las prestaciones sociales y beneficios salariales son liquidados según lo establecido en los Decretos N° 1042 de 1978/1045 de 1978/2699 de 2012/1083 de 2015, entre otros.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto N° 4067 de 2011, los funcionarios incorporados a la UNP provenientes del extinto DAS, conservaron los beneficios salariales y prestacionales que venían percibiendo, con excepción de la prima de riesgo que quedó incorporada a la asignación básica y a la bonificación especial por compensación, hasta su retiro de la entidad.

3.1.4 De los Riesgos de funcionarios y funcionarias de la UNP y vinculados en la modalidad de tercerización

La clasificación del riesgo de los trabajadores y trabajadoras de la UNP, de la planta global operativa y/o vinculados en la modalidad de tercerización, en principio considerado desde el riesgo laboral a cargo de las Aseguradoras de Riesgos Laborales, se da por la actividad

2019	5955
2020	6330

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

3.1.2 Disponibilidad horaria semanal

De acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 0362 del 01 de junio de 2016, por medio de la cual se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de protección, el personal operativo comprendido por el segmento de la planta de personal que realiza actividades discontinuas, intermitentes, de control, de protección o de análisis de seguridad, su jornada laboral se sujeta a lo preceptuado en el artículo 4, parágrafo 1 de la Resolución antes mencionada, el cual establece lo siguiente:

"Para empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades, discontinuas, intermitentes, de control, de protección o de análisis de seguridad, tendrán disponibilidad permanente y se les podrá señalar una jornada de trabajo de (12) horas diarias sin que a la semana excedan un límite de (66) horas.

(...) por especiales razones del servicio, este despacho autoriza disponer jornadas hasta de (18) horas diarias, sin que a la semana se exceda el límite de (72) horas. Adicionalmente, estos funcionarios, por tener una disponibilidad permanente, se les podrá compensar el tiempo de servicio prestado en estas condiciones, según disposiciones de cada subdirección y disponibilidad de recursos humanos"

Así mismo, el parágrafo 2, del mismo artículo 4 de la Resolución N° 0362 de 2016 establece:

"De acuerdo con el artículo 33 del Decreto N° 1042 de 1978, la jornada ordinaria laboral de los empleados públicos corresponde a cuarenta y cuatro (44) horas semanales, no obstante, la mencionada disposición prevé la existencia de una jornada especial de doce horas diarias, sin exceder el límite de sesenta y seis (66) horas semanales, para empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia. Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

económica principal de la Unidad Nacional de Protección, soportada en el artículo 25 del Decreto Ley N° 1295 de 1994, que indica que se entiende por centro de trabajo a toda edificación o área a cielo abierto destinada a una actividad económica en una empresa determinada, así como en el Decreto N° 1530 de 1996 en su Artículo 2.2.4.3.10. fundamento de la reclasificación.

La reclasificación de centros de trabajo que implique para ellos una cotización diferente a aquella que le corresponde a la actividad principal de la empresa, deberá ser sustentada con estudios técnicos completos, realizados por entidades o profesionales reconocidos legalmente y verificables por la entidad Administradora de Riesgos Laborales correspondiente o el Ministerio del Trabajo.

En ese sentido, en 2013 la UNP tuvo un proceso de recalificación de riesgo laboral en relación con su actividad económica, el cual a la fecha es el que se encuentra vigente. La UNP entonces, tiene una calificación por su Actividad Económica Principal en Riesgo V, con código 5749203, de acuerdo con el Decreto N° 1607 de 2002 y su centro de trabajo en Riesgo I con código 1751201 de acuerdo con el mismo Decreto. Debido a esta recalificación todo el personal que tiene cargos de tipo administrativo (auxiliar administrativo, secretario ejecutivo, técnico administrativo, profesional universitario y profesional especializado) tienen clasificación de Riesgo (I) si están ubicados en la oficina de Puente Aranda (Bogotá); pero si este mismo personal si está ubicado en la oficina de Américas (Bogotá), está clasificado en Riesgo (V).

Todo el personal operativo (agente escolta, agente de protección, conductor mecánico, oficial de protección y profesional de protección) independientemente de su ubicación, está clasificado en Riesgo (V). La recalificación se realizó con el fin de otorgar a la oficina de Américas mayor nivel de riesgo considerando la ubicación de la bodega de armamento, y el centro de operación de todo el personal operativo que acude a estas instalaciones.

3.1.5 Afectaciones del personal operativo reportadas por la UNP

Con corte al 14 de agosto de 2020, la UNP informó mediante respuesta de derecho de petición que desde la creación del PPUNP, se tramitaron diecinueve (19) reclamaciones de siniestros por fallecimientos de funcionarios en la Póliza de Vida Grupo Funcionarios – UNP, en las compañías de seguros que tienen cobertura para cualquier tipo de siniestro. Sin embargo, la información reportada se da con ocasión de la causación efectiva de la garantía de seguros, y no respecto del total de siniestros que el personal operativo haya padecido.

Por otra parte, afirmó la UNP que entre los años 2012 al 2020 solo ha habido una muerte violenta y 6 accidentales, por causas laborales, tal como lo refleja la siguiente tabla:

Tabla 13: Número de muertes por causas laborales

NÚMERO DE MUERTES POR CAUSAS LABORALES UNP		
AÑO	VIOLENTA	ACCIDENTAL
2012	1	2
2017	0	0
2018	0	4
2019	0	0
2020	0	0
TOTAL	1	6
NÚMERO DE MUERTES POR CAUSAS LABORALES – PERSONAL TERCERIZADO		
A 2020	16	0

Fuente: Elaboración propia, con base en reporte de la Subdirección de Talento Humano de la UNP, 2020.

En contraste a lo anterior, según reportes de prensa, el personal de protección de la Subdirección de Protección ha padecido diversos siniestros en los últimos años, los cuales dan cuenta del alto riesgo a la vida saludable, dentro de los cuales se encuentran hechos como atentados sicariales, masacres, carros bomba, explosivos de fuego cruzado, fuego cruzado en puestos de seguridad del ejército nacional, y atentados dirigidos hacia las personas que protegía el personal, y colateralmente en ejercicio del servicio perdieron la vida.

El personal operativo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección ha padecido diversos siniestros en ejercicio de la competencia operativa de protección que les

asiste, considerando además que el personal de protección que compone esta subdirección tiene un alto riesgo adicional, debido a su proceso de reincorporación a la vida civil, y el exceso de carga laboral por la insuficiencia de personal que pueda garantizar el relevo de las labores. Es así pues, que a continuación se relaciona la cantidad de siniestros ocurridos durante el último semestre del año 2019:

Tabla 14.- Cantidad de siniestros Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, 2019

Mes	Cantidad
Junio	8
Julio	18
Agosto	18
Septiembre	20
Octubre	10
Noviembre	24
Diciembre	9
TOTAL	107

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, en el marco de la implementación del punto 3.4.7.4.1 dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se acordó crear una Subdirección al interior de la Unidad Nacional de Protección (UNP), especializada en la seguridad y protección, para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.

En ese sentido, mediante el Decreto Ley 300 de 2017 se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección – UNP, y se crea la subdirección especializada de seguridad y protección para las y los integrantes del partido político naciente del acuerdo de paz, la cual

está conformada en su mayoría por personas que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil, miembros, militantes y/o participantes de ese partido político, lo que de facto les imprime una condición de riesgo permanente. En ese sentido, las personas que ejercen la labor de protección al interior de la Subdirección Especializada de seguridad y protección además de los riesgos a la salud por la labor de protección, del traslado del riesgo que tengan sus protegidos o protegidas, tienen un riesgo propio por su condición de población en proceso de reincorporación a la vida civil tanto suya como de sus familias.

Así mismo, el artículo 13 del Decreto Ley 895 de 2017 expresa taxativamente que: *“Presunción de Riesgo Extraordinario. Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán presunción de riesgo extraordinario de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica. El nuevo movimiento político tendrá presunción de riesgo extraordinario”*. Y por su parte, la sentencia de la Corte constitucional C-555 de 2017 que declaró exequible este decreto dijo: En conclusión, la Corte no encuentra reparo alguno frente a la norma objeto de examen, por cuanto los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como los antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil y las familias, se encuentran expuestos a riesgos superiores y, por tanto, existe el deber reforzado del Estado en dispensar la protección necesaria para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de este sector poblacional.

Por otra parte, tal como se expresó en los antecedentes del presente documento, la UNP adelantó una serie de acciones en el año 2013 para impulsar una iniciativa gubernamental ante el Congreso de la República, para que se aprobara el reconocimiento de la exposición de alto riesgo del personal operativo de la UNP, dentro de las cuales estuvo un estudio de perfil epidemiológico y psicosocial al personal operativo de la entidad. Este estudio arrojó una serie de resultados que evidenciaron que el personal de la entidad tenía presencia de riesgos físicos, químicos, ergonómicos, psicolaborales y de seguridad.

A continuación se enuncian los riesgos laborales que arrojó el referido estudio:

- Riesgos físicos se evidencia una mayor prevalencia de los riesgos derivados de la iluminación en el 81%, seguido de ruido en el 68%, y ambientes de temperatura y exposición a condiciones ambientales como radiación ultravioleta, viento, frío entre otras en el cumplimiento de labores de vigilancia en un 67% y en último lugar de frecuencia pero igualmente importante la exposición a vibraciones procedentes de equipos móviles como vehículos, manejo de armas (prácticas de polígono) en el 26% de la población.

- Riesgos ergonómicos, se consideran propios de todo sitio de trabajo y hacen alusión a las posturas y cargas que debe adoptar el cuerpo durante la actividad laboral. En la población objeto de estudio se encontraron los riesgos asociados al diseño del puesto de trabajo y los asociados a la carga tanto dinámica como estática, posturas inadecuadas. La población presentó todos los riesgos y los más frecuentes, fueron los relacionados con el diseño del puesto en un 63% carga estática por posturas prolongadas en un 36% y los movimientos repetitivos en 55%. Manejo de cargas derivado del uso de elementos de dotación y protección personal como el chaleco antibalas.
- Riesgos psicolaborales, se consideran presentes en toda la población trabajadora, aunque estos riesgos dada la importancia que tiene dentro de la evaluación de los cargos objeto de estudio se analizan en un capítulo aparte teniendo como referencia de análisis los resultados generados de la aplicación de metodologías específicas para la valoración más precisa del riesgo.
- Riesgos de seguridad, derivados del cumplimiento propio de su labor en el que requieren manejo de armas de dotación, movilización en vehículos, están conformados principalmente por los riesgos mecánicos, locativos, mecánicos, incendio, explosión y de orden público (atentados, explosión entre otros) que para la población analizada encontramos que el riesgo más significativo es el riesgo derivado del orden público que puntúa muy alto con un 77% seguido de los eléctricos en un 40%, mecánicos en el 35%, con respecto a los riesgos de incendio y explosión se relacionan con las personas que realizan la labor específica del grupo desactivar explosivos quien laboran con el riesgo específico de manera especializada. Lo cual va relacionado directamente con la naturaleza de la empresa.

Así mismo, el referido estudio realizó un análisis del riesgo psicosocial, mediante un diagnóstico de factores de riesgo psicosocial y niveles de estrés de la Unidad Nacional de Protección” y “Análisis de puesto de trabajo de tipo psicosocial para determinación y valoración de la frecuencia y tiempo de exposición a variables relacionadas con origen de patologías derivadas del estrés para los cargos de Agente de Protección, Oficial de Protección, Profesional de Protección y Conductor Mecánico de la Unidad Nacional de Protección – UNP.

- A. Riesgo Psicosocial Intralaboral por cargo:

- El 48,4% de los Agentes de protección, el 54,1% de los Oficiales de Protección, el 42,3% de los conductores mecánicos, el 60% de profesionales de protección y el 18% de otros cargos reporta un NIVEL MUY ALTO DE RIESGO PSICOSOCIAL INTRALABORAL dentro de la UNP.
- El 25% de los Agentes de protección, el 19% de los Oficiales de protección, el 25% de los conductores mecánicos y el 18% de otros cargos reportan que existe un NIVEL ALTO DE RIESGO PSICOSOCIAL INTRALABORAL dentro de la UNP para un total promedio de 20,8% en este nivel alto.
- La suma de los dos niveles, muy alto -44,1%- y alto -20,8 %- evidenció que en los cargos de la UNP, existe un nivel alto de riesgo psicosocial intralaboral -64,9%- lo cual tiene una importante asociación con respuestas altas de estrés.

B. Riesgo Psicosocial Extralaboral por cargo:

- El 43% de los Agentes de protección, el 51,7% de los Oficiales de Protección, el 36,5% de los conductores mecánicos, el 40% de profesionales de protección y el 16% de otros cargos reporta que existe un NIVEL MUY ALTO DE RIESGO PSICOSOCIAL EXTRALABORAL dentro de la UNP. En suma se observa que 199 funcionarios de la UNP, un 40,6% reportan un nivel muy alto de riesgo psicosocial extralaboral.
- El 24,2% de los Agentes de protección, el 23,4% de los Oficiales de protección, el 34,6% de los conductores mecánicos y el 17% de otros cargos reportan que existe un NIVEL ALTO DE RIESGO PSICOSOCIAL EXTRALABORAL dentro de la UNP. En suma se tiene que el 64,3% de trabajadores de la UNP reportan un nivel alto de riesgo psicosocial extralaboral.

El estudio realizado por la UNP evidenció que el estrés de los funcionarios y funcionarias de la UNP se soporta principalmente en todo lo concerniente a la claridad del rol que desempeñan dentro de la organización, el estilo de liderazgo que se usa en la UNP, las relaciones sociales en el trabajo y la influencia que el trabajo ejerce sobre su entorno extralaboral.

social, económico, incluyendo desplazamientos a zonas catalogadas como de alta densidad de conflicto, determina actividades de alto riesgo que a nuestro parecer son generadoras de eventos que van desde alteraciones psíquicas, físicas, hasta lesiones fatales como homicidios y suicidios como se detalla en estadística adjunta.

La Corte Constitucional en sentencia C-1125 de 2004 afirmó que el concepto de alto riesgo a la salud, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador, por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores. En esa vía, se considera que las actividades de protección que desarrolla el personal operativo de la UNP compone una circunstancias especiales que generan una disminución en su expectativa de vida saludable.

3.2.1 Contexto actual de conflicto social, político y armado en Colombia

El conflicto social, político, económico y armado que vive Colombia hace décadas, le han ubicado en una posición permanente de riesgo para cualquier tipo de activismo y el ejercicio de la participación política en todo sentido. Según la fundación Paz y Reconciliación [PARES], defender los derechos humanos sigue considerándose una labor de alto riesgo en Colombia. En 2019, el ACNUDH documentó 108 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, incluyendo 15 mujeres y dos integrantes de la población LGBTI. Aunque las cifras muestran la gravedad del problema, reducir el análisis a una consideración numérica impide entender y atender las causas estructurales de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos².

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó en su último informe (2020), la persistencia de altos niveles de violencia que generaron graves violaciones a los derechos humanos. De particular preocupación fueron las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos, a los pueblos indígenas y el incremento en los casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida, así como graves violaciones a los derechos humanos cometidas contra niñas y niños en el contexto de la violencia y el conflicto armado. El ACNUDH ha reiterado la necesidad de atender las causas estructurales que generan violencia, especialmente en zonas rurales, y que están relacionadas con la falta de acceso a los derechos humanos.

Así mismo, según registros de la policía nacional la tasa nacional de homicidios en 2019 fue de 25 por cada 100.000 habitantes, lo que indica la existencia de un nivel de violencia

² <https://pares.com.co/2020/02/26/defender-los-derechos-humanos-en-colombia-es-un-riesgo-muy-alto-onu/>

Los esquemas de protección mediante los cuales la UNP materializa su objetivo fundamental, consistente en la coordinación y ejecución de los servicios de protección para todas aquellas personas que según sus actividades políticas, sociales, públicas, sindicales, identidad de género, étnica, perfil de defensor y/o defensora de DDHH, líder y/o lideresa social, víctima de conflicto armado, población en proceso de reincorporación, y/o cualquier otra que la entidad mediante proceso de valoración de riesgo haya determinado que requiere protección para proteger su vida, integridad física, libertad y seguridad personal requieran la asignación de un esquema de protección.

En atención a ello, es claro que el desempeño de las funciones operativas de protección se dan en el marco de escenarios de riesgo que posiblemente puedan atender contra la vida e integridad de quienes protegen y su existencia se soporta en unas condiciones de contexto de conflicto latente que padece a diario el país.

Los riesgos a los que se ven abocados las personas que ejercen labores operativas en la UNP, cualquiera que sea la naturaleza de su vinculación, no solo se exponen a riesgo laborales ordinarios, sino que además se ven expuestos a los riesgos del contexto de seguridad nacional, los riesgos que enfrentan sus protegidos y/o protegidas, que termina repercutiendo en la expectativa y calidad de vida.

Según afirmó la Corte Constitucional en Sentencia T-728 de 2010 “la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”.

La responsabilidad que le asiste al Estado en relación con la seguridad personal como un derecho fundamental, garantía que se expresa, para algunas personas cuyas actividades les ubica en una situación de riesgo extraordinario contra su vida e integridad personal, mediante la asignación de un esquema de seguridad compuesto por personal operativo de la UNP. Estas circunstancias de hecho que originan la asignación de personal de protección, así como los escenarios de riesgo que enfrenta posteriormente, se comparte entre sí, es decir, el riesgo al que se enfrentan las personas susceptibles de protección, es asumido en similares proporciones por el personal que justamente garantizar tal protección.

El personal operativo de la UNP se enfrenta a diversos escenarios de riesgo que representan no solo un riesgo para su salud física, sino también para su salud mental. El ejercicio de protección de personas que se encuentran en constante riesgo por su ejercicio político,

endémica³. En lo que va del año 2020, se han registrado cerca de 55 masacres⁴ que implicaron la muerte de 218 personas, la cifra más alta registrada por el ACNUDH desde 2014. Los departamentos más afectados fueron Antioquia, Cauca, Nariño y Norte de Santander, donde continuas disputas por el control de las economías ilícitas fueron una de las principales causas de esta violencia⁵, así como la imposición de una política sistemática despojo violento de la tierra y con ello el desplazamiento forzado de las comunidades locales.

Fuente: INDEPAZ, 2020

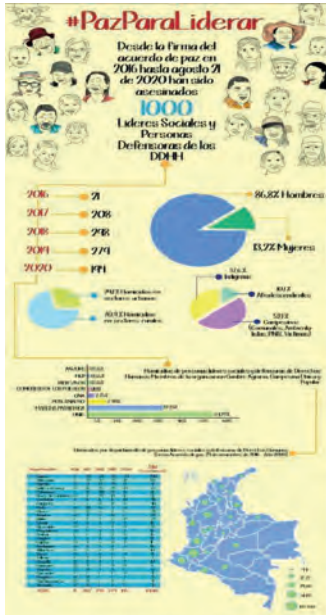
Por otra parte, según reporta INDEPAZ (2020) desde la firma del acuerdo de paz en 2016 hasta el 21 de agosto de 2020, han sido asesinados 1000 Líderes Sociales y Personas Defensoras de los DDHH, y 230 firmantes de paz en proceso de reincorporación a la vida civil. El incremento incesante del asesinato y la vulneración de derechos sobre quienes ejercen algún tipo de liderazgo político, social, sindical, evidencia el contexto de riesgo que

³ La Organización Mundial de la Salud considera que hay violencia endémica cuando la tasa de homicidios supera 10 muertes por cada 100.000 habitantes

⁴ Una masacre ocurre cuando tres o más personas son asesinadas en el mismo hecho (mismo lugar y momento) y por el mismo presunto perpetrado

⁵ <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>

ofrece el país y cómo este riesgo no solo recae sobre quienes ejercen este ejercicio, sino también sobre todas las personas que hacen parte de su esfera más cercana, lo que incluye así mismo, a las personas que ejercen una labor de protección sobre ellos y ellas.



El aumento generalizado de la violencia en el país, particularmente contra defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, activistas políticos, entre otros, ha reforzado la tesis que Colombia es el país de la región donde mayor riesgo

enfrentan las personas que ejercen liderazgo social⁶, sobre todo las ubicadas en zonas de pobreza en las que coexisten economías ilícitas con presencia de actores ilegales y fuerza pública, con especial riesgo en las poblaciones minoritarias.

El ACNUDH afirmó en su informe anual sobre la situación de DDHH en Colombia, que defender los derechos humanos sigue considerándose una labor de alto riesgo en Colombia⁷, y paradójicamente quienes ejercen esta labor, son las personas a quienes, en su mayoría, se les ha asignado medidas de protección consistentes en esquema de protección, trasladando el riesgo que tienen con ocasión de su liderazgo, a las personas que les presta protección.

4. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley está compuesto por diez (10) artículos, los cuales contienen el reconocimiento de la exposición de alto riesgo a la salud, el alcance de este reconocimiento y los beneficiarios que cobijará la medida, requisitos, entre otros, tal como se relaciona a continuación:

Nomenclatura	Contenido
Artículo 1º. – Definición y campo de aplicación	Adiciona la Ley 860 de 2003 en los siguientes términos: define el régimen de pensiones de alto riesgo a la salud para trabajadoras y trabajadores operativos de la Unidad Nacional de Protección [UNP], cualquiera que sea la modalidad de su vinculación, que tengan asignadas las labores permanentes de protección y/o evaluación de riesgo, en los cargos como Conductor Mecánico, Agente Escolta, Agente de Protección, Oficial de Protección, Profesional de Protección, Escolta Contratista y otros, teniendo en cuenta que desarrollan actividades de alto riesgo a la salud que les generan disminución de expectativa de vida saludable por la labor que realizan.

⁶ <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>
⁷ <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

Parágrafo 1º. – Pensión de Vejez por exposición de alto riesgo	Cobija a quienes a la fecha se encuentren en funciones activas, y a quienes hayan alcanzado a efectuar una cotización especial por exposición de alto riesgo a la salud, mínima de 650 semanas durante su vida laboral, continuas o discontinuas, siempre que haya reunido los requisitos establecidos en la presente ley
Parágrafo 2º. – Requisitos para el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez por exposición de alto riesgo	Define como requisitos: haber cumplido cincuenta y cinco (55) años; haber cotizado un mínimo de semanas, a que se refiere el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, así como la reducción por semanas adicionales; y haber desempeñado funciones operativas en la entidad.
Parágrafo 3º. – Monto Especial de la Cotización	Es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador
Parágrafo 4º. – Traslados	Quienes se encuentren en el RAIS, se podrán trasladar al RPM en un plazo máximo de Seis (6) meses a partir de la promulgación de la ley. El traslado debe darse con la totalidad del monto ahorrado y los dividendos correspondientes. Si el término inicial es insuficiente puede ser prorrogado por un término equivalente, y en el caso de negligencia de las entidades involucradas acarreará sanciones.
Parágrafo 5º. – Régimen de Transición	Establece que quienes a la fecha de la promulgación hayan alcanzado un mínimo de 650 semanas de cotización especial por exposición de alto riesgo a la salud puede iniciar su trámite de pensión anticipada; así mismo la UNP y las personas jurídicas que tienen a cargo personal tercerizado, dentro de los Seis (6) meses siguientes deberá iniciar el trámite de la cotización especial como empleador a favor de las y los trabajadores beneficiarios de la presente ley.
Parágrafo 6º. – Prima Especial de Riesgo	Reconoce una prima especial de riesgo anual del 35% de su asignación básica en favor del personal operativo de la UNP; y una

	prima especial de riesgo anual del 20% para las y los trabajadores que cumplen funciones distintas a las del personal operativo.
Artículo 2º. – Vigencia	Su vigencia es a partir de la promulgación

5. Impacto Fiscal y Financiero

Según la recomendación 202 de la OIT, en relación con la sostenibilidad financiera, fiscal, y económica, “*k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;*” así mismo, en este instrumento determina que, “Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.”

Por otra parte, el Informe VI de Seguridad social para la justicia social y una globalización Equitativa “Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011”, señaló que, “*La viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social se ha convertido en una gran preocupación para los países, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren*”⁸.

Así mismo, este instrumento determinó que “(...) todo debate razonable sobre el tema de la viabilidad financiera debería centrarse no sólo en los costos y las repercusiones fiscales a corto plazo de los sistemas de seguridad social sino que debería abarcar también una comparación entre los costos a corto y a más largo plazo y sus efectos y beneficios. A medida que las economías se desarrollan y tienen que encontrar el mejor equilibrio posible

⁸ 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100a Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

entre la esfera de gasto público social y otras esferas de gasto público que compiten con ella sigue planteándose el reto de mantener y ampliar el espacio fiscal⁹.

Así mismo, el párrafo del artículo 334 de la Constitución Política, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone que: "En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales".

De los honorables senadores y representantes,

 VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República	 ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República	 MARÍA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara

⁹ 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100a Reunión, Informe VI. Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.068/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE PENSIÓN A LA VEJEZ POR EXPOSICIÓN A ALTO RIESGO A LA SALUD A QUE SE REFIERE LA LEY 860 DE 2003 PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES OPERATIVOS EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, IVÁN CEPEDA CASTRO, ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE, ALEXANDER LÓPEZ MAYA; y los Honorables Representantes MARÍA JOSÉ PIZARRO, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA, OMAR DE JESUS RESTREPO, ALBERTO CASTILLA SALAZAR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara	 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara
 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República	

CONTENIDO

Gaceta número 903 - viernes 30 de julio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 62 de 2021 Senado, por medio del cual optimiza la entrega de información sobre deforestación y degradación de los bosques del país. 1

Proyecto de ley número 63 de 2021 Senado, por medio del cual se reforma la Ley 1257 del 2008, demás concordantes y se dictan otras disposiciones..... 4

Proyecto de ley número 64 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones. 10

Proyecto de ley número 65 de 2021 Senado, por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones. 14

Proyecto de ley número 66 de 2021 Senado, por medio del cual se extiende la vigencia del régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia y se dictan otras disposiciones. 17

Proyecto de ley número 67 de 2021 Senado, por medio del cual la Nación se asocia para honrar y exaltar la memoria de las víctimas de la masacre de las bananeras y se dictan otras disposiciones. 20

Proyecto de ley número 68 de 2021 Senado, por medio del cual se adiciona el régimen de pensión a la vejez por exposición a alto riesgo a la salud a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones. 23