



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 955

Bogotá, D. C., viernes, 6 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones.*

#### PROYECTO DE LEY 085 DE 2021 CÁMARA.

*“Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital, con el fin de asegurar su financiamiento, atendiendo la necesidad de fortalecer el proceso de implementación y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación superior pública en provecho de las poblaciones más apartadas de la geografía departamental y nacional.

**Artículo 2.** La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será por la suma de hasta cien mil millones de pesos m/cte (100.000.000.000), a precios constantes del año de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 3.** Autorícese a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos generadores, económicos y todos los aspectos que considere necesarios para la creación y aplicación de la estampilla de que trata la presente Ley.

**Parágrafo 1°.** La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

**Parágrafo 2°.** Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 160 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.

**Artículo 4.** Los recursos recaudados mediante la estampilla se destinarán a cumplir la visión, misión, los objetivos generales y específicos de la Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital adicional a eso se designarán a la infraestructura física y digital necesaria para el funcionamiento de la Institución.

**Parágrafo.** El 10% de los recursos recaudados mediante la estampilla deben ser destinados a la compra de herramientas tecnológicas como tabletas y computadores portátiles que serán donadas a los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por la institución.

**Artículo 5.** Los recursos recaudados a través de esta ley no hacen parte de la base presupuestal de las universidades estatales.

**Artículo 6.** Esta Ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

**PAOLA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**JUAN ESPINAL**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Centro Democrático

**COAUTORES:**

 <b>JUAN FELIPE LEMOS URIBE</b> Senador de la República	 <b>ÓSCAR DARÍO PÉREZ</b> Representante a la Cámara
 <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara	

	 <b>JHON JAIRO BERRÍO</b> Representante a la Cámara
 <b>MAURICIO PARODI</b> Representante a la Cámara	

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 085 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por HR Juan Espinal  
HS Paola Holguin, HS Juan F. Lemus, HR Oscar Perce  
HR Mauricio Toro

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. INTRODUCCIÓN.**

Este proyecto de ley tiene como objetivo principal autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital, con el fin de asegurar su financiamiento, atendiendo la necesidad de fortalecer el proceso de implementación y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación superior pública en provecho de las poblaciones más apartadas de la geografía departamental y nacional.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

**a. Descripción de la Institución de Educación Superior.**

La Institución Universitaria Digital de Antioquia fue creada por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante Ordenanza 74 del 27 de diciembre de 2017, en la cual quedaron plasmados los aspectos principales de la institución; su creación, naturaleza jurídica, objeto, domicilio, sus órganos de dirección, gobierno y administración, patrimonio y rentas y autorizaciones respectivas.

A la fecha la Institución Universitaria Digital cuenta con 10 programas académicos ofertados:

- Tecnología en Desarrollo de Software.
- Tecnología en Gestión Catastral y Agrimensura.
- Ingeniería Mecatrónica.
- Administración de Empresas.
- Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras.
- Publicidad y Mercadeo Digital.
- Ciencias Ambientales.
- Especialización en Programación Aplicada.
- Especialización en Formulación y Evaluación de Proyectos.

Censo estudiantil vigente, clasificándolos por programas académicos, edad, sexo, estrato, lugar de residencia, otros:

PROGRAMA	CANTIDAD MATRICULADOS
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	465
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS TURÍSTICAS Y HOTELERAS	150
ADMINISTRACIÓN EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	169
ESPECIALIZACIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	66
PUBLICIDAD Y MERCADEO DIGITAL	192
TECNOLOGÍA EN GESTIÓN CATASTRAL Y AGRIMENSURA	194
TECNOLOGÍA EN DESARROLLO DE SOFTWARE	822
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2058</b>

GÉNERO	CANTIDAD
FEMENINO	855
MASCULINO	1203
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2058</b>

ESTRATO	CANTIDAD
ESTRATO 1	462



ESTRATO 2	766
ESTRATO 3	671
ESTRATO 4	127
ESTRATO 5	30
ESTRATO 6	2
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2058</b>

EDAD	CANTIDAD
15	4
16	1
17	39
18-25	687
26-35	838

36-45	362
46-55	104
56-65	22
66	1
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2058</b>

La IU. Digital de Antioquia cuenta a la fecha con cincuenta y cuatro (54) convenios vigentes: nueve (9) de ellos internacionales y cuarenta y cinco (45) nacionales; nueve (9) específicos y cuarenta y cinco (45) marco. Del total de convenios, treinta y cuatro (34) son con Instituciones de Educación Superior, y cuarenta y cinco (45) tienen relación con áreas de potencial ejecución de actividades para los diez (10) programas académicos de la IU. Digital.

La Institución Universitaria Digital de Antioquia - IU. Digital acoge la Extensión y la Proyección Social como un proceso orientado a propiciar la interacción e integración de la Institución con agentes, sectores sociales y comunitarios, para aportar al desarrollo de los territorios contribuyendo con la construcción de soluciones conjuntas para la transformación de las sociedades con principios de equidad, transparencia, democratización y empoderamiento de todos los sujetos. Para ello, la Vicerrectoría de Extensión contempla el desarrollo de acciones en las áreas de Extensión Académica, Cooperación Nacional e Internacional, Proyección Social, Proyectos Especiales y relacionamiento con Egresados, de conformidad con lo definido en el Acuerdo Directivo 071 de 2020.

En el proceso actual de crecimiento y expansión de la IU. Digital el eje transversalizador de la Extensión es la Proyección Social. En esta línea, se determinó como accionar, la presencia y participación de la IU. Digital en ferias y eventos de todo el Departamento de Antioquia con varios intereses:

- Fomentar las condiciones de transición hacia una cultura digital para el aprovechamiento de los recursos que ofrece la Institución tanto en programas de educación superior como en otras posibilidades de formación.
- Establecimiento de contactos y relaciones para la construcción de convenios y alianzas que permitan el desarrollo de los ejes misionales.

- Conocimiento de necesidades y percepciones del contexto social para revertirlos en ofertas de formación con pertinencia.

Así, durante el segundo semestre de 2019 y el primer semestre de 2020, antes de que iniciara el confinamiento obligatorio, se visitaron los siguientes municipios del Departamento de Antioquia, principal foco de acción de la IU. Digital: Ciudad Bolívar, Sonsón, Santa Rosa de Osos, Carmen de Viboral, Caldas, Don Matías, Carolina del Príncipe, Apartadó Necoclí, San Rafael, Vegachi, Marinilla, Cocorná, Titiribi, El Retiro, Amagá, La Pintada, Barbosa, La Ceja, Bello, Copacabana, Yolombó, Turbo, San Pedro de los Milagros, San Jerónimo, La Estrella, Envigado, Copacabana, Santa Fe de Antioquia, Remedios y Venecia.

En estas visitas se sostuvieron reuniones y/o se realizaron eventos con Alcaldes, Secretarios de Educación, Rectores, personas vinculadas al sector productivo, estudiantes y comunidad en general, socializando los recursos que la Institución dispone para sus intereses formativos y el cierre de la brecha de acceso a educación de calidad en el Departamento de Antioquia. A través de estas acciones se ha impactado una población aproximada de 1350 personas en el segundo semestre de 2019, semestre en el cual inició la estrategia de fortalecimiento de presencia territorial y, 387 personas entre enero y marzo de 2020.

Las actividades de proyección social enlazan con la formalización de alianzas para realizar acciones conjuntas: la Oficina de Cooperación Nacional e Internacional se encarga de materializar las formas jurídicas a través de las cuales la IU. Digital se relaciona con otras instituciones y redes.

Por otra parte, la IU. Digital se encuentra afiliada a la Red Universitaria de Extensión -RUEP, Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas - REDTTU, Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior - RCI, y a la Federación Colombiana de la Industria de Software y TI - Fedesoft.

En procesos de Extensión Académica se han desarrollado cursos cortos de Matemáticas, Habilidades Comunicativas, Informática Básica, Introducción a la Administración y Fundamentos de Mercadeo, Ambientes Digitales de Aprendizaje y Empalme Exitoso de Gobiernos Territoriales, estos últimos 2 diseñados y puestos en marcha en el semestre 2019-2. En conjunto, a través de todos los cursos mencionados, participaron 10.092 participantes, aproximadamente el 40% de ellos en los cursos de Ambientes Digitales de Aprendizaje y Empalme Exitoso de Gobiernos Territoriales.

Los participantes de estos cursos estuvieron distribuidos en 22 departamentos del territorio nacional, 119 municipios y, algunos de ellos, ubicados en otros países, lo cual da muestra del alcance Institucional.

En el marco de las dificultades de salud pública actuales y articulados a las acciones de contingencia promovidas desde el Gobierno Nacional, se han dispuesto recursos para estimular e incentivar a la población, especialmente a docentes, en el desarrollo de competencias digitales para la educación las cuales, dadas las circunstancias, dejaron de ser una opción para convertirse en una necesidad. En esta línea dispusieron sin costo los cursos de Herramientas TIC para la Educación, Herramientas Ofimáticas y Ambientes Digitales de Aprendizaje, en los cuales tuvieron 6657 matriculados, distribuidos en 22 departamentos, 128 municipios del país, muchos de ellos pertenecientes a las IES que conforman el SUE y la RedTTU, atendiendo el requerimiento de apoyo de las instituciones hermanas para sortear algunas dificultades propias del momento actual.

Sumado a ello, también fueron capacitados docentes en estos cursos, además de otras acciones complementarias, en el marco del Plan Padrino liderado por el Ministerio de Educación Nacional, en el cual fueron institución acompañante, Plan que culminó con éxito su primera fase el 31 de julio del presente año.

Finalmente, se estableció relación contractual con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja para formar 1181 docentes en Ambientes Digitales de Aprendizaje.

De esta forma, la Institución Universitaria Digital de Antioquia ha impactado con su oferta de Extensión Académica a 16.225 personas, de las cuales 6.133 corresponden a población de la vigencia 2020.

También, en el trabajo constante de promover la transformación digital, se está desarrollando la estrategia de Semestre SER IU Digital (semestre cero), con una duración de 144 horas (3 créditos ECTS, homologable), desarrollado en 2 meses. Lo anterior entendiendo que los procesos de permanencia y graduación exitosa en educación superior y, de manera particular, en educación digital, están íntimamente relacionados con la calidad de los procesos formativos precedentes y con las limitaciones al acceso tecnológico que gran parte de nuestra población acusa.

Con el bloque SER IU. Digital, pretenden crear unas condiciones de contexto que le permitan al estudiante familiarizarse tecnológica y académicamente con la vida universitaria digital. Por ello, además de afianzar competencias básicas de pensamiento lógico-matemático y de lecto-escritura, este bloque permite una reflexión individual sobre el proyecto de vida de los estudiantes, un afianzamiento de las competencias digitales e informacionales y, en general, un proceso de acompañamiento que facilite y mejore las condiciones para una graduación exitosa.

**b. Logros en materia de investigación.**

**Semilleros de Investigación.**

- Se tiene en consolidación dos semilleros de investigación, tecnologías sociales y tecnologías digitales, con la participación activa de 39 estudiantes.

**Grupo de investigación en Innovación Digital y Desarrollo Social.**

- Actualmente registrado en GrupLac de Minciencias y en preparación para participar en la convocatoria Minciencias para la categorización de grupos.

**Proyectos de investigación.**

- Fortalecimiento de la enseñanza STEM de los maestros rurales a través de metodologías activas y experimentación con simuladores PHET. Aprobado para su desarrollo en la convocatoria internacional Fondos Semilla RIED - OEA (Red Interamericana de Educación Docente - Organización de los Estados Americanos).
- Aprobación de tres proyectos para su desarrollo a partir de 2020-2 en el marco de la convocatoria interna investigación docente.

**Divulgación científica.**

- Revista institucional de divulgación científica innovación digital y desarrollo sostenible volumen 1 - número 1 junio de 2020 (<https://www.iudigital.edu.co/noticias-servicios-de-información/item/369-revista-digital>).
- En preparación editorial el número 2.
- En preparación montaje en el sistema OJS y asignación de DOI's.

**c. Fortalezas Educativas.**

La Institución Universitaria Digital de Antioquia, fundamenta su praxis educativa en fomentar el aprovechamiento y apropiación de las mediaciones tecnológicas, incorporando las metodologías activas y desarrollando actividades tendientes a la transformación digital y la flexibilidad educativa. Para dar cumplimiento a estos postulados la IU. Digital de Antioquia desde su inicio de vida académica, en abril de 2019 hasta la fecha ha desarrollado las siguientes acciones:

- **Programas con pertinencia:** la Institución a la fecha, cuenta con 10 programas académicos avalados por el MEN, en diferentes niveles de pregrado y posgrado.

- **El Ambiente Abierto para el Aprendizaje AAA,** es el escenario donde se vinculan todos los espacios de asesoría, y en el cual pueden ingresar estudiantes de diferentes cohortes y asignaturas, un verdadero Campus IU. Digital.

**d. Reducción de aportes departamentales 2020.**

En la vigencia 2020, mediante comunicado 2020030163573 del 18 de junio, la Secretaria de Educación y la Secretaria de Hacienda Departamental, informaron a la IU. Digital un aplazamiento del giro de recursos a la Institución por la suma de tres mil quinientos millones m/cte \$3.500.000.000 correspondientes a aportes departamentales, de un total aprobado en el presupuesto inicial de veinte mil millones m/cte \$20.000.000.000; el motivo de dicho aplazamiento se originó en la situación financiera del Departamento, específicamente, la disminución del recaudo de las rentas departamentales derivadas de la pandemia generada por la Covid-19. El valor del aplazamiento conllevó a que a partir del mes de junio la Institución disminuyera en quinientos millones de pesos m/cte \$500.000.000 el cobro mensual de aportes a la Gobernación, pasando de mil seiscientos sesenta y seis millones de pesos m/cte \$1.666.666.666 a mil ciento sesenta y seis mil seiscientos sesenta y seis millones de pesos m/cte \$1.166.666.666.

Tras recibir la anterior comunicación, al interior de la Institución surge una fuerte preocupación dada la incertidumbre frente a la probabilidad del giro de los tres mil quinientos millones de pesos m/cte \$3.500.000.000 y la fecha del mismo, por lo que se iniciaron una serie de análisis rigurosos con cada una de las unidades académicas y administrativas para la revisión minuciosa de los recursos asignados en el desarrollo de sus funciones durante la vigencia 2020, priorizando en primera instancia los compromisos adquiridos, revisando la posibilidad de aplazar el uso de recursos y estableciendo severas medidas de austeridad, encaminadas a la racionalización del gasto, atendiendo siempre a los principios de eficiencia, economía y racionalización. El anterior ejercicio tuvo como finalidad determinar los rubros a disminuir con el fin de evitar adquirir compromisos que a la larga no podrán ser cubiertos por la Institución por la falta de efectivo. En la Tabla 1. Impacto por reducción de aportes departamentales, se muestran los rubros que tendrían afectación producto de la reducción de los tres mil quinientos millones de pesos m/cte \$3.500.000.000:

**Tabla 1. Impacto por reducción de aportes departamentales**

- **Flexibilidad educativa:** Todos nuestros programas por la modalidad a distancia y metodología virtual les permiten a nuestros estudiantes combinar su vida laboral y académica, con lineamientos evaluativos que se adecúan a las dinámicas individuales.
- **Campus IU. Digital:** Nuestro espacio de formación, ofrece una experiencia universitaria digital que, les permite navegar con bajos niveles de conexión a internet, incluso tienen la posibilidad de descargar los contenidos off line, lo que facilita su visualización, además de una disponibilidad de 24x7, durante los 365 días del año.
- **Potencial de regionalización:** En solo un año de vida académica hemos hecho presencia en 119 municipios del Departamento de Antioquia, y en más de 20 Departamentos del País, lo que demuestra el gran impacto sobre la regionalización de la Educación Superior del país, que representa la IU. Digital de Antioquia.
- **Admisión Universal, sin restricciones de ingreso:** La IU. Digital le apuesta a la disminución de brechas en el ingreso a Educación Superior, es así como desde su proceso de admisión se declara un ingreso universal, sin estar sujeto a un examen de ingreso y nuestra modalidad nos da la posibilidad de disponibilidad de cupos, todo esto con una estrategia desde Bienestar y el Sistema Integral para la Permanencia.
- **Bienestar Institucional:** Se han desplegado líneas de atención que pretenden generar un ambiente de bienestar para toda la comunidad educativa, entre ellas se destacan: acompañamiento socioeconómico, psicosocial, psicofísico, además de campañas de arte y cultura, entre otros.
- **Sistema Integral para la Permanencia:** Unido a todas las estrategias de bienestar Institucional y Vicerrectoría académica, se consolida el Sistema Integral para la Permanencia, garantizando que cada estudiante experimente un aprendizaje significativo, partiendo de las particularidades de los estudiantes y convirtiéndolas en formas de atención.
- **El semestre SER IU Digital:** es un semestre previo al ingreso, que se constituye en la estrategia central que se convierte en la promoción de la permanencia Institucional. Se hace apertura de éste en julio de 2020, con una participación del 97.3% (624 estudiantes iniciaron el proceso y 604 participaron), con el desarrollo de cinco módulos: Proyecto de vida y técnicas de estudio, pensamiento lógico matemático, proceso de lectura y escritura, competencias informacionales, y herramientas tecnológicas y apropiación del Campus IU. Digital.
- **El proceso de cualificación y acompañamiento a los docentes:** al inicio de los respectivos semestres (alistamiento), durante y al finalizar el cierre, para garantizar la vinculación de los hallazgos al sistema de autoevaluación institucional.

Concepto	Presupuesto Inicial	Presupuesto Ajustado	Reducción	% Reducción
Docentes ocasionales	1.943.339.578	700.000.000	1.243.339.578	64,0%
Docentes cátedra	2.700.000.000	1.675.000.000	1.025.000.000	38,0%
Prestación de servicios expertos temáticos	5.409.580.133	4.947.146.109	462.434.024	8,5%
Posicionamiento e internacionalización	629.051.907	384.825.509	244.226.398	38,8%
Licencias - BD - Equipos	2.232.446.063	1.707.446.063	525.000.000	23,5%
Otros gastos de inversión	7.085.582.319	7.085.582.319	-	0,0%
<b>Total</b>	<b>20.000.000.000</b>	<b>16.500.000.000</b>	<b>3.500.000.000</b>	

Cifras en pesos

Los rubros mayormente impactados producto de la reducción corresponden a la docencia, tanto de cátedra como ocasional, pasando de un presupuesto global inicial asignado de cuatro mil seiscientos cuarenta y tres millones trescientos treinta y nueve mil quinientos sesenta y ocho millones de pesos m/cte \$4.643.339.578, a un presupuesto ajustado de dos mil trescientos setenta y cinco millones de pesos m/cte \$2.375.000.000, es decir, una reducción total de ambos rubros por la suma de dos mil doscientos sesenta y ocho millones trescientos treinta y nueve mil quinientos sesenta y ocho pesos m/cte \$2.268.339.578; es menester indicar que la reducción para este rubro se definió estimando el mínimo posible de docentes con el cual podría operar la Institución y dar continuidad a la prestación del servicio académico a su comunidad estudiantil, es decir, este saldo corresponde a docentes sin contratar; para el caso puntual de docentes ocasionales, la proyección inicial ascendía a 30 docentes, mientras que con la reducción se disminuyeron a 15 docentes.

Otro de los rubros que sufre un impacto significativo corresponde a prestación de servicios, específicamente de expertos temáticos, quienes son profesionales que reconocen áreas disciplinares específicas y establecen rutas metodológicas para la disposición de recursos educativos cumpliendo con las indicaciones institucionales y contribuyendo a la consolidación del Proyecto Educativo Institucional y del perfil de egreso del programa académico; la prestación de sus servicios es un elemento esencial para la presentación de los programas académicos ante el Ministerio de Educación para la obtención de los registros calificados. La reducción en este rubro equivale a cuatrocientos sesenta y dos millones cuatrocientos treinta y cuatro pesos m/cte \$462.434.024, que representa el 8,5% del presupuesto inicial, significando esto un probable retroceso en la presentación de programas académicos ante el Ministerio de Educación dada la no contratación de personal calificado esperado para tales fines.

Adicionalmente, al rubro de posicionamiento, internacionalización, comunicaciones y asociados, se le redujo en un 38,8% los recursos asignados al inicio de la vigencia, porcentaje que se representa en doscientos cuarenta y cuatro millones doscientos veinte seris mil



trescientos noventa y ocho de pesos m/cte \$244.226.398. Este ajuste genera afectación en los procesos de divulgación de la oferta académica, así como en las acciones de posicionamiento y de comunicación que son requeridas dada la reciente incursión de la Institución en el mercado. Del mismo modo, afecta considerablemente el desarrollo de las actividades de extensión en pro de generar sinergias con otras entidades y ampliar su portafolio de cursos de extensión.

Finalmente, el rubro compuesto por licencias, bases de datos y dotación de equipos se vio alterado por una reducción de quinientos veinticinco millones de pesos m/cte \$525.000.000, de una asignación inicial de dos mil doscientos treinta y dos millones cuatrocientos cuarenta y seis mil sesenta y tres pesos m/cte \$2.232.446.063. Respecto a ello, el componente tecnológico es esencial para el desarrollo misional considerando el ADN 100% digital de la Institución, por lo que este tipo de adquisiciones fundamentan la calidad del servicio prestado. En este orden de ideas, la reducción a este rubro se realizó en términos de un aplazamiento obligado en la compra de las licencias, bases y datos y equipos requeridos, puesto que de una u otra manera son primordiales para la Institución.

Respecto a lo anterior y, considerando que los meses anteriores habían sido recaudados previamente, al cierre de la vigencia 2020 la Gobernación de Antioquia quedó pendiente de trasladar a la Institución el valor de 1.166.666.669 facturado en el mes de noviembre, previo a la notificación de la Secretaría de Educación en el Consejo Directivo y, adicionalmente, los 1.666.666.685 de la factura de aportes de inversión del mes de diciembre, para un total en cuentas por cobrar al Departamento de 2.833.333.354.

Esta última cifra fue transferida a la Institución por la suma total el 11 de febrero de 2021.

Dado los inconvenientes que la Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital ha tenido para recibir los recursos departamentales es clara la necesidad de apoyar esta iniciativa que busca autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia y así asegurar su financiamiento, sin depender de un único ingreso por parte del Departamento. Este Proyecto de Ley permite que la Asamblea Departamental sea quien determine los hechos generadores, económicos, características y tarifas para la creación y aplicación de la estampilla

Es de suma importancia que la Institución Universitaria Digital de Antioquia tenga los recursos necesarios para desarrollar sus objetivos principales con los jóvenes de las diferentes regiones de nuestro país. Cabe resaltar que la IUDigital es la primera Institución de Educación Superior Pública Virtual en el país y requiere de todo el apoyo de nuestro

para su montaje y estructuración académico-administrativa), las contribuciones inherentes a la nómina y los gastos generales (telecomunicaciones). En cuanto al segundo rubro, gastos de inversión, la ejecución se encuentra distribuida en tres componentes a saber: factores de calidad asociados a los procesos misionales por valor de dos mil doscientos sesenta y cuatro millones quinientos diez mil ciento treinta y cinco pesos m/cte \$2.264.510.135, que representa el 85,3% del total ejecutado de gastos de inversión; gestión de infraestructura tecnológica con un 7,2% de ejecución, y gestión de procesos administrativos con 7,4%.

Para la vigencia 2019, del presupuesto inicial de ingresos aprobado por veinticinco mil novecientos setenta y cuatro millones ochocientos cuarenta y tres mil pesos m/cte \$25.974.843.000, el 77,0% corresponden a aportes del nivel departamental y el 22,6% a ingresos operacionales, derivados del recaudo de inscripciones, matrículas de pregrado y posgrado, y demás derechos pecuniarios aprobados para la vigencia por el Consejo Directivo, además, los recursos derivados de la extensión académica. Lo anterior, deja entrever la dependencia de la IU. Digital de los recursos transferidos por la Gobernación de Antioquia, al ser la principal fuente de ingresos.

Para reafirmar dicha dependencia de recursos, de las adiciones presupuestales que se hicieron a lo largo de la vigencia por valor total de \$51.792.677.281, corresponden a aportes del nivel departamental \$45.362.531.218, recursos asignados para la compra del lote ubicado en la carrera 55 número 42-90, interior 101 (quinta etapa Edificio Plaza de la Libertad) y para la construcción de la sede de la IU. Digital; \$6.182.122.359 son recursos del balance que quedaron libres de afectación al cierre de la vigencia 2018 (originados también en aportes del nivel departamental) y que fueron incorporados al presupuesto de la vigencia 2019; y \$248.023.704 son transferencias del Ministerio de Educación Nacional a la Institución, en virtud del artículo 183. Fortalecimiento financiero de la educación superior pública, de la Ley 1955 de 2019.

Respecto a la ejecución del presupuesto de ingresos de 2019, se logró el 89,9%, dado que para la gran mayoría de los rubros se tuvo un recaudo igual o superior al proyectado en el presupuesto, excepto para el rubro de ingresos operacionales, cuya ejecución es del 14,2% debido a que las estimaciones de recaudo se hicieron considerando alrededor de 12 programas académicos aprobados por el Ministerio de Educación y con estudiantes activos a lo largo del año; no obstante, varios de los registros calificados se recibieron en el segundo semestre del año y no se lograron la totalidad de los procesos académicos esperados.

departamento para surgir como ejemplo de cambio, tecnología e innovación en temas de educación.

**e. Análisis presupuestal 2018, 2019 y 2020.**

A continuación, en la Tabla 1. Resumen presupuestal 2018 a 2020, se presenta la composición del presupuesto de la Institución Universitaria Digital de Antioquia para las vigencias 2018, 2019 y 2020 (de esta última con corte a julio), sus modificaciones a lo largo de cada vigencia y la ejecución alcanzada en los principales rubros:

**Tabla 1. Resumen presupuestal 2018 a 2020**

	2018				2019				2020 (A julio)			
	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Ejecución	% Ejecución	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Ejecución	% Ejecución	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Ejecución	% Ejecución
Ingresos	10.271	10.271	10.232	99,6%	25.976	77.760	69.952	99,9%	27.935	68.370	48.096	82,4%
Ingresos operacionales	200	200	0	0,0%	5.873	5.873	835	14,2%	4.432	4.432	1.702	38,4%
Aportes Departamento	10.000	10.000	10.000	100,0%	20.000	65.363	61.263	95,9%	22.892	22.892	14.701	64,2%
Aportes Nivel Nacional	0	0	0	0,0%	245	245	245	100,0%	0	0	409	173,2%
Otros Ingresos no tributarios	21	21	14	68,9%	22	22	491	2263%	211	211	217	102,8%
Rendimientos financieros	50	50	218	435,5%	80	80	833	1042%	410	410	838	204,3%
Recursos del balance	0	0	0	0,0%	6.182	6.183	100	100,0%	0	30.170	30.170	100,0%
Gastos	10.271	10.271	4.045	39,4%	25.976	77.768	39.761	81,1%	27.935	66.370	49.312	86,1%
Funcionamiento	2.668	2.668	1.263	52,2%	5.760	5.905	3.959	64,0%	7.825	9.395	4.737	50,7%
Inversión	7.603	7.603	2.683	34,9%	20.195	71.740	35.892	50,0%	20.100	48.985	35.556	72,6%

Cifras en millones de pesos

En lo que respecta al presupuesto de ingresos del 2018, diez mil millones de pesos m/cte \$10.000.000.000 que corresponden a aportes del nivel departamental, los cuales fueron recaudados en su totalidad y representan el 97,4% del presupuesto total; los demás rubros del presupuesto de ingresos conciernen a ingresos operacionales, dada la expectativa de ofrecer en dicha vigencia cursos de extensión, sin embargo, éstos se ofrecieron de forma gratuita; además, rendimientos financieros y otros ingresos no tributarios (recuperación del IVA y recuperaciones).

En cuanto al presupuesto de gastos de la vigencia 2018, el 26,0% está representado en gastos de funcionamiento mientras que el 74,0% en gastos de inversión. La ejecución de estos rubros asciende a 52,2% el primero, equivalente a mil trescientos noventa y dos millones quinientos ochenta y tres mil doscientos cuarenta y siete pesos m/cte \$1.392.583.247, y a 34,9% el segundo, dos mil seiscientos cincuenta y dos millones ochocientos noventa y seis mil seiscientos noventa y seis pesos m/cte \$2.652.896.696. En el primer rubro, gastos de funcionamiento, se contemplan los servicios personales asociados a la nómina (sueldos de personal y prima de navidad de los primeros funcionarios contratados por la Institución

En lo que se refiere al presupuesto de gastos de la vigencia 2020, el componente con más peso es el presupuesto de inversión que constituye 92,2% sobre el total, al cual fueron incorporados los recursos para la construcción de la sede de la IU. Digital. Sobre ello, es importante mencionar que gran parte de estos recursos fueron transferidos por el departamento de Antioquia a la Institución en el último semestre del año, incluso en el último trimestre, y no alcanzaron a ser ejecutados dados los tiempos que requieren los contratos de obra. Es por ello que la ejecución de los gastos de inversión asciende al 50,0%, mientras que de los gastos de funcionamiento al 64%.

Finalmente, el presupuesto aprobado para la vigencia 2020 es de veinte y siete mil novecientos treinta y cuatro millones quinientos cuarenta y tres mil pesos m/cte \$27.934.546.000. Para el caso de los ingresos, al igual que en el presupuesto de las vigencias anteriores, la principal fuente de recursos es los aportes departamentales por veintidós mil ochocientos ochenta y un millones seiscientos cincuenta y cuatro mil pesos m/cte \$22.881.654.000, que representa 82,0% del presupuesto total; de dicho valor, veinte mil millones de pesos m/cte \$20.000.000.000 están destinados a cubrir gastos de inversión de la Institución, y la diferencia, a cubrir gastos de funcionamiento, puntualmente, sueldos de personal. Con un peso de 15,9%, la segunda fuente de ingresos es ingresos operacionales, es decir, recursos de matrículas de pregrado y posgrado, otros derechos pecuniarios y extensión académica.

Respecto al presupuesto de egresos para 2020, éste se encuentra conformado por los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión; los primeros, representan el 28,0% del presupuesto inicial, mientras que, los segundos el 72,0%. La relevancia del presupuesto de inversión está dada por la corta vida que lleva la IU. Digital, lo cual implica un continuo fortalecimiento de la consolidación de la Institución a través de los proyectos de inversión radicados ante la Gobernación Departamental en los que se incluyen las necesidades asociadas a la producción y emisión de contenidos, al acceso y mejoramiento de la educación, al sistema de aseguramiento de la calidad académica, al posicionamiento de la Institución y la dotación tecnológica y de infraestructura.


Las adiciones que ha tenido el presupuesto de la IU. Digital a julio de 2020 por valor de treinta mil cuatrocientos treinta y cinco millones setecientos veinticuatro mil ciento noventa y cinco pesos m/cte \$30.435.724.195, corresponden a recursos del balance fundamentalmente, los cuales doblaron el presupuesto de Institución, esto es, recursos libres de afectación al cierre de 2019, de los que mil quinientos cincuenta millones doscientos cincuenta y ocho mil ciento setenta y uno pesos m/cte \$1.550.258.170 fueron incorporados a gastos de funcionamiento para apoyar el cubrimiento de las necesidades asociadas a gastos de

personal y veintiocho mil ochocientos ochenta y cinco millones cuatrocientos sesenta y seis mil veinticinco pesos m/cte \$28.885.466.025 a gastos de inversión, para la construcción de la sede de la IU. Digital, destinación inicial de los recursos. De otro lado, doscientos sesenta y cinco millones ochocientos ochenta y un mil cuatrocientos doce pesos m/cte \$265.881.412 fueron incorporados al presupuesto al recibir la transferencia del Ministerio de Educación Nacional como apoyo para funcionamiento.

Con corte al 31 de julio de 2020, la ejecución de ingresos es favorable considerando que alcanza el 82,4%, no obstante, esto se debe en gran medida a que los recursos del balance, monto altamente significativo, se encontraban en caja desde el inicio del año. Pese a ello, el recaudo de los demás rubros de ingresos es también próspero. Vale destacar el rubro de ingresos operacionales, cuyo recaudo asciende a mil setecientos un mil millones novecientos cincuenta y nueve mil trescientos cincuenta y cuatro pesos m/cte \$1.701.959.354 para un 38,4% del 100% proyectado. Esto deja entrever los esfuerzos significativos de la IU. Digital en la implementación de medidas para ampliar la cobertura estudiantil y la oferta académica, así como el desarrollo de programas académicos de pertinencia y calidad. Así mismo, el presupuesto de egresos presenta una ejecución significativa a julio de 2020, tanto para el componente de funcionamiento como de inversión, logrando un porcentaje del 69,1% de compromisos y pagos.


De los Honorables Congresistas,

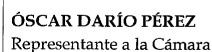
**AUTORES:**


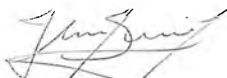
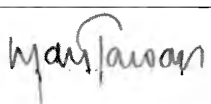
  
**PAOLA HOLGUÍN MORENO**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN ESPINAL**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Centro Democrático

**COAUTORES:**

  
**JUAN FELIPE LEMOS URIBE**  
 Senador de la República

  
**ÓSCAR DARÍO PÉREZ**  
 Representante a la Cámara

 <b>JHON JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara	 <b>JHON JAIRO BERRÍO</b> Representante a la Cámara
 <b>MAURICIO PARODI</b> Representante a la Cámara	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan otras disposiciones para su fomento y promoción.*

**PROYECTO DE LEY No. 086 DE 2021 CÁMARA**

*Por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto:** Declárese como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.

**Artículo 2°. Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.** Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, la inclusión de las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.


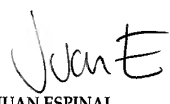
**Artículo 3°. Plan de Salvaguarda Especial -PES-.** El Gobierno Nacional promoverá activamente, por intermedio del Ministerio de Cultura y el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elaboración del correspondiente Plan de Salvaguarda para el estudio, fortalecimiento, sostenibilidad, promoción y divulgación, nacional e internacional, de este tipo de actividad cultural.

**Artículo 4°. Estrategia** El Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñará e implementará una Estrategia Integral para el Fomento de la actividad equina, el asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales que en cuyos territorios se lleven a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos, con el objetivo principal de mejorar los procesos de organización y difusión, nacional e internacional.


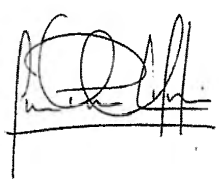
**Artículo 5°. Autorización para la destinación de recursos públicos.** Autorícese al Gobierno Nacional a destinar, de los recursos del Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la construcción y adecuación de instalaciones o escenarios propicios para el desarrollo de exposiciones, ferias y festivales equinos, así como para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.


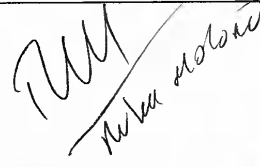
**Artículo 6°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación.

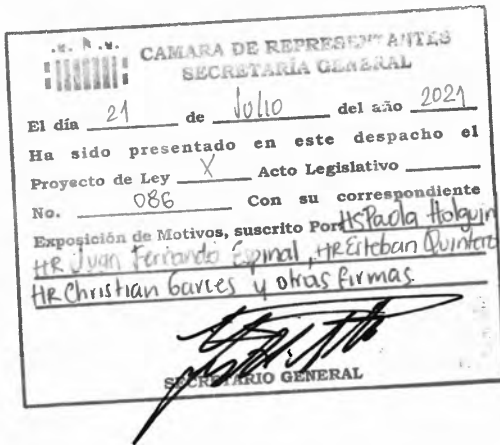
**AUTORES:**

 <b>PAOLA HOLGUÍN MORENO</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
---	---

**COAUTORES:**

 <b>CHRISTIAN GARCÉS</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Centro Democrático	 <b>JUAN PABLO CELIS VERGEL</b> Representante a la Cámara Norte de Santander
---	--

 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Representante a la Cámara por Antioquia	
---	---



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Introducción**

El Patrimonio Inmaterial de la Nación, a las voces de la ley 397 de la ley 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, es aquel constituido por diversas manifestaciones, prácticas, usos, representación, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que la sociedad reconoce como suyos, que son la base de su autor reconocimiento, de su identidad y entorno a los cuales se han tejido complejos vínculos anónimos que sirven de factor de cohesión social. (Art. 11)

Asociado íntima y estrechamente con la identidad nacional, la preservación y promoción de dicho acumulado cultural deviene entonces en una los compromisos más importantes de la sociedad y sus instituciones, comoquiera que ello asegura su trascendencia intergeneracional<sup>1</sup> y fortalece el entrelazamiento social.

De acuerdo con el precedente constitucional, la carta Política dispone de un importante número de disposiciones que autorizan al Estado a promover activamente, incluso con la erogación de recursos públicos, el Patrimonio Inmaterial de la Nación, como uno de sus fines esenciales:

*La Carta Política prevé entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos "en las decisiones que los afectan y en la vida [...] cultural de la nación" (CP art 2). Establece que*

<sup>1</sup> Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, artículo 2.1.: "Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana".

el Estado "reconoce y protege la diversidad [...] cultural de la nación colombiana" (art 7). Declara como obligación del Estado y de las personas "proteger las riquezas culturales [...] de la nación" (art 8). Consagra el derecho de los niños a "la cultura" (art 44). Contempla entre los fines de la educación "el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (art 67). Estatuye que el Estado tiene el deber "promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades", y destaca que "[l]a cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad", por lo cual el Estado debe promover "el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación" (art 70). Contempla el deber estatal de incluir en los planes de desarrollo el fomento "a la cultura", y el de crear "incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales", así como el de ofrecer estímulos especiales a personas y entidades que ejerzan estas actividades (art 71). Declara que "[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado", y que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales "pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles" (art 72). Finalmente expresa que es deber de todas las personas "[p]roteger los recursos culturales y naturales del país" (art 95-8). (Corte Constitucional, sentencia C-567 de 2016)

Asimismo, destaca la Corte Constitucional en ese mismo fallo, el Estado colombiano ha ratificado instrumentos internacionales que refuerzan su compromiso con la preservación y promoción de bienes culturales, sean estos materiales o inmateriales, como la Convención de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Estas normas, asimismo, refuerzan el compromiso estatal con la protección de la diversidad cultural, como un elemento intrínseco de la identidad personal y de la dignidad humana.

Por tanto, la identificación, preservación y promoción del acumulado cultural constituye un deber fundamental del Estado encaminado a la salvaguardia de la diversidad y la identidad de la nación, entendida por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial como "las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos."(Art. 2.3)

El presente proyecto de ley pretende, en el marco de este deber institucional, la declaración como parte del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos, considerados como espacios de promoción y divulgación de la cultura equina, en los que se promueve el reconocimiento al valor histórico de los equinos en la construcción de identidad y el progreso nacional. Estos espacios, además de ser propicios para el esparcimiento familiar y el dinamismo de un importante segmento de la economía agropecuaria del país, vienen siendo el medio por excelencia para promocionar uno de los valores identitarios de la nación: *el caballo de paso fino colombiano* (Reconocido como Patrimonio Genético Nacional, mediante la ley 1842 de 2017).

**II. Finalidad y alcance del proyecto de ley**

Con el presente proyecto se reconoce las exposiciones, ferias y festivales equinos como expresiones culturales que integran el patrimonio inmaterial de la nación y se dictan disposiciones tendientes a su preservación y fomento.

El proyecto consta de seis (06) artículos, incluida su vigencia, en los que se recoce dicho tipo de certámenes como una expresión cultural representativa de la identidad nacional y espacio para la promoción del caballo de paso fino colombiano como raza autóctona Patrimonio Genético Nacional, y se autoriza al Gobierno Nacional para diseñar una estrategia tendiente a su fomento, así como para destinar recursos del presupuesto nacional para su financiamiento.

**III. Justificación del proyecto de ley**

La identidad de las sociedades se forja gracias a un proceso dinámico, complejo y prolongado en el tiempo, que gravita entorno a un cúmulo de vivencias colectivas



<p>específicas, que evidencian rasgos distintivos del grupo y en las que se refleja la idiosincrasia de los sujetos que la integran, así como el sentido y propósitos comunes que trascienden generaciones. A este acumulado, abstracto, de experiencias colectivas suele denominarse “Patrimonio inmaterial”, dada su vocación de ser transmitidas de generación en generación.</p> <p><i>Cuando se analiza el concepto de patrimonio se lo asocia a la idea de una herencia colectiva, a la vez que se piensa su gestión como la posibilidad de “devolver el patrimonio, que es algo que viene del pasado, a la sociedad del presente para que ésta pueda legarlo a la sociedad del futuro” (Ballart Hernández y Juan i Treserras, 2010: 7).</i></p> <p><i>Al vincularse con la capacidad de reflexión histórica, la transmisión se constituye en elemento esencial en el contenido del patrimonio, de allí que se postule que los objetos culturales –a los que se considera como portadores de la memoria colectiva– reciben y transmiten la herencia cultural de una generación a otra, y de este modo contribuyen a definir lo que determinada comunidad ‘es’, su identidad en un sentido esencialista.<sup>2</sup></i></p> <p>La Convención para la salvaguarda de patrimonio cultural inmaterial, aprobada en la Conferencia General de la UNESCO (2003), ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006, define como “patrimonio cultural inmaterial” (Artículo 2°):</p> <p><i>...los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.</i></p> <p><sup>2</sup> COLOMBATO, Lucía Carolina. <i>Avances, frenos y retos de la consolidación del derecho humano al(los) patrimonio(s) cultural(es) desde La Pampa (1994-2013)</i>, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Pág. 24.</p>	<p>Este mismo instrumento internacional, menciona como ámbitos en los que se particularmente manifiesta dicho patrimonio: (i) Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; (ii) Artes del espectáculo; (iii) Usos sociales, rituales y actos festivos; (iv) Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; (v) Técnicas artesanales tradicionales.</p> <p>En consideración a su importancia como factor identificador y cohesionador de las sociedades, los ordenamientos jurídicos nacionales –fundamentados en compromisos internacionales<sup>3</sup>– reconocen el deber de los Estados de llevar a cabo</p> <p><sup>3</sup> La citada Convención UNESCO (2003) relaciona las acciones que le corresponde a los Estados Parte adelantar con el propósito de preservar su patrimonio cultural inmaterial:</p> <p><i>“ARTÍCULO 11. FUNCIONES DE LOS ESTADOS PARTES INCUMBE A CADA ESTADO PARTE.</i></p> <p><i>a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;</i></p> <p><i>b) Entre las medidas de salvaguardia mencionadas en el párrafo 3 del artículo 2o, identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 13. OTRAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA.</i></p> <p><i>Para asegurar la salvaguardia, el desarrollo y la valorización del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio, cada Estado Parte hará todo lo posible por:</i></p> <p><i>a) Adoptar una política general encaminada a realizar la función del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad y a integrar su salvaguardia en programas de planificación;</i></p> <p><i>b) Designar o crear uno o varios organismos competentes para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;</i></p> <p><i>c) Fomentar estudios científicos, técnicos y artísticos, así como metodologías de investigación, para la salvaguardia eficaz del patrimonio cultural inmaterial, y en particular del patrimonio cultural inmaterial que se encuentre en peligro;</i></p> <p><i>d) Adoptar las medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas para:</i></p> <p><i>i) Favorecer la creación o el fortalecimiento de instituciones de formación en gestión del patrimonio cultural inmaterial, así como la transmisión de este patrimonio en los foros y espacios destinados a su manifestación y expresión;“</i></p> <p><i>ii) Garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo los usos consuetudinarios por los que se rige el acceso a determinados aspectos dicho patrimonio;</i></p>
<p>acciones multidimensionales tendientes a identificar, inventariar, conservar y patrocinar diversas expresiones o manifestaciones culturales de diversa índole que reflejan sus rasgos característicos y los de los individuos que las integran.</p> <p>La Constitución Política colombiana, en varias disposiciones, hace referencia expresa al deber de protección que pesa sobre las autoridades públicas y a los residentes en el país en relación con los usos, costumbres y demás manifestaciones culturales que nutren su patrimonio inmaterial.</p> <p><i>Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i></p> <p><i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</i></p> <p><i>Artículo 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</i></p> <p><i>Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.</i></p> <p><i>Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado</i></p> <p><i>iii) Crear instituciones de documentación sobre el patrimonio cultural inmaterial y facilitar el acceso a ellas.</i></p>	<p><i>reconoce la igualdad y dignidad de todos los que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.</i></p> <p><i>Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.</i></p> <p>Este marco dispositivo fundamental sirve de base para la regulación legal, entre la que se destaca la ley 397 de 1997, y ha sido objeto de abundantes pronunciamientos jurisprudenciales de naturaleza constitucional, contribuyendo a esclarecer el contenido y alcance de los conceptos y, asimismo, del sentido de las obligaciones del Estado y sus autoridades. A los efectos que interesan traer a colación como fundamento de este proyecto de ley, se tiene las sentencias de la Corte Constitucional: C-120 del 2008 (Expediente LAT-290/ Magistrado ponente Mauricio González Cuervo)<sup>4</sup>, C- 224 de 2016 (Expediente D-11015 / Magistrados ponentes Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio)<sup>5</sup>, C-567 de 2016 (Expediente D-11345 / Magistrada ponente María Victoria Calle Correa)<sup>6</sup> y C-111 de 2017 (Expediente D-11485 / Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez)<sup>7</sup></p> <p><sup>4</sup> Revisión de constitucionalidad de la “Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial”, aprobada en la Conferencia General de la UNESCO, en su reunión celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de 2003, y de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de aquella.</p> <p><sup>5</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la ley 1645 de 2013, “por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”.</p> <p><sup>6</sup> Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 891 de 2004 “por la cual se declara patrimonio cultural nacional las procesiones de semana santa y el festival de música religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento nacional un inmueble urbano. se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.</p> <p><sup>7</sup> Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 993 de 2005, “por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación las fiestas patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, en el departamento del Chocó y se dictan otras disposiciones”.</p>



<p>En la sentencia C-120, la Corte determinó el alcance de las tareas de salvaguarda que le corresponden al Estado colombiano, en atención a los compromisos internacionales que se asumirían con la ratificación de la Convención UNESCO de 2003. La providencia deja claro el amplio espectro de estas obligaciones:</p> <p><i>Los compromisos del Estado Colombiano en el plano nacional para la protección de su patrimonio cultural inmaterial (Parte III –artículos 11 -15), compaginan sin dificultad con los artículos 7, 71 y 72 de la Constitución en materia de protección de la diversidad étnica y cultural y de investigación y fomento de las manifestaciones culturales del país. En ese sentido, la elaboración de inventarios, la generación de políticas, la creación de organismos de salvaguarda del patrimonio, la adopción y promoción de estudios e investigaciones, la realización de foros y de otros espacios destinados al cumplimiento de la finalidad esencial del tratado y la creación de instituciones de documentación, son todas tareas que contribuyen a la realización de los fines señalados. Además, el énfasis de la Convención en los procesos educativos y de fortalecimiento de competencias y en la participación de las comunidades, grupos e individuos, en especial de los jóvenes, para asociarlos activamente a la protección del patrimonio cultural (arts. 14-15) tiene una importancia especial en el marco del derecho a la educación (Art. 69 y 70 C.P) y de los principios constitucionales que orientan la acción del Estado hacia el logro de una sociedad más incluyente y participativa. El conocimiento y divulgación de ese patrimonio constituye sin duda una forma de aprender a respetar y aceptar la diferencia, de evitar las exclusiones y los fundamentalismos, y un referente para las futuras generaciones en el proceso constante de recreación simbólica de la realidad, el desarrollo de las identidades a partir de criterios diferentes y la realización del ser humano en la cultura, a través de nuevas y particulares expresiones.</i></p> <p>En la sentencia C-224, aunada a la definición de “cultura” que se formula, la Corte explica la relación del marco regulatorio antes mencionado con el artículo 2º constitucional, alusivo al deber de protección de la honra y bienes de los habitantes del territorio que recae sobre el Estado. Esta relación conceptual no es de menor importancia, en la medida en que destaca el valor de la cultura en el desenvolvimiento y la vida de la sociedad colombiana y lo asocia con los bienes de que cada uno de los individuos es titular (patrimonio común).</p> <p>En relación con este patrimonio colectivo, la Corte hace una oportuna referencia a la tendencia proteccionista que ha marcado la evolución del desarrollo regulatorio</p>	<p>nacional e internacional, con base en lo cual puede afirmarse que el mismo constituye objeto de especial protección.</p> <p>Esta misma sentencia precisa los límites de la competencia del Congreso de la República para autorizar el gasto por medio de proyectos como el presente, según se explica más adelante.</p> <p>La cultura, definida en términos generales como “el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”<sup>8</sup>, encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano.</p> <p>En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; el artículo 7º “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; el artículo 8º eleva a obligación del Estado y de toda persona “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el artículo 44 define la cultura como un “derecho fundamental” de los niños; el artículo 67 dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; el artículo 70 estipula que “la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad”; el artículo 71 señala el deber de “fomento a las ciencias y, en general, a la cultura”; el artículo 72 reconoce que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”; y, el artículo 95-8 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “proteger los recursos culturales y naturales”; entre otras disposiciones.</p> <p>(...)</p> <p>En estos términos, la Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo éste como una expresión de la identidad de un grupo social en un momento histórico, es decir, que “constituye un signo o una expresión de cultura humana,</p> <p><sup>8</sup> Cfr. Preámbulo de la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, adoptada en la Conferencia General de la Unesco, el 2 de noviembre de 2001. Este documento reconoce que la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio, y que esa diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad. También recuerda que los derechos culturales hacen parte de los derechos humanos, que son universales, indisolubles e interdependientes. Una definición similar fue acuñada por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008<sup>9</sup>. Véase Corte Constitucional, Sentencia C-882 de 2011.</p>
<p>de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones”<sup>9</sup>. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación “de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural”.</p> <p>3. Con este derrotero la protección al patrimonio cultural de la Nación es consecuencia directa de la cultura, fundamento para la construcción y consolidación de la nacionalidad colombiana. (...)</p> <p>4. No obstante, la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente ajuste tanto en el plano internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección.</p> <p>En el ámbito internacional, por ejemplo, la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, adoptada por la UNESCO en 1954, hizo por primera vez una descripción de los bienes objeto de especial protección en el contexto del enfrentamiento armado. Dispuso cuáles serían considerados como culturales teniendo como base su relevancia para cada Pueblo, ya fueren muebles o inmuebles, con independencia de su origen (...)</p> <p>Posteriormente, la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural, adoptada por la UNESCO en 1972<sup>10</sup>, tomó como criterio relevante la importancia de los bienes “desde la historia, el arte o la ciencia”, al igual que su “valor universal excepcional”: (...)</p> <p>Para extender la protección de aquellos objetos más allá del reflejo de un momento histórico o arquitectónico en una determinada era, el Convenio introdujo conceptos como el de “patrimonio natural” y su proyección desde el punto de vista “estético o científico”: (...)</p> <p>Con la adhesión a dicho instrumento el Estado colombiano reconoció una obligación preferente para identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Además, se obligó a adoptar medidas políticas, jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras para la protección del respectivo Patrimonio Nacional.</p> <p><sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2006. <sup>10</sup> Aprobada por ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.</p>	<p>Con posterioridad, la Convención para la salvaguardia del “patrimonio cultural inmaterial”, aprobada por la UNESCO en el año 2003, adoptó un instrumento multilateral con el propósito de ampliar el ámbito de protección e incluir dentro de la noción de patrimonio cultural aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas reconocidas e interiorizadas con sentimiento de identidad por las comunidades, transmitidas por generaciones y que afianzan su diversidad y creatividad. Todo ello, siempre y cuando sean compatibles con los instrumentos de derechos humanos, con el respeto entre comunidades y con la noción de desarrollo sostenible (medio ambiente). (...)</p> <p>(...)</p> <p>5. En el orden interno, el Congreso de la República ha venido ajustando la normatividad con el propósito de acoplarla a los estándares del derecho internacional.</p> <p>Además de la adhesión a la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, a la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972, y a la Convención para la salvaguardia del “patrimonio cultural inmaterial” de 2003, antes referidas, el Congreso aprobó la ley 397 de 1997, que se conoce como la “ley general de cultura”.</p> <p>En esta última reguló lo concerniente al patrimonio cultural de la Nación y su sistema general de protección y salvaguarda. Con la modificación introducida recientemente por la ley 1185 de 2008 se extendió la noción de patrimonio cultural para incluir también las “manifestaciones inmateriales” y otras representaciones que expresan la nacionalidad colombiana. La regulación actual señala lo siguiente:</p> <p><b>“ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”</b> (Resaltado fuera de texto).</p>

<p>Este listado es meramente enunciativo por cuanto el criterio inmanente que define el alcance del patrimonio cultural es el relativo a la “<i>expresión de la nacionalidad colombiana</i>”. Ya se trate de bienes materiales o inmateriales, de productos o representaciones –que pueden tener las más diversas formas–, lo cierto es que “<i>todo lo que nos identifica como colombianos hace parte del patrimonio cultural y está cobijado por el mandato del artículo 8º constitucional</i>”.</p> <p>(...)</p> <p>De esta manera, el régimen legal establece una distinción entre (i) bienes que hacen parte del “<i>patrimonio cultural de la Nación</i>” y (ii) bienes que han sido declarados por el Ministerio de Cultura como “<i>de interés cultural</i>”, los cuales son destinatarios del régimen especial de protección previsto en la ley 397 de 1997 y sus normas reglamentarias. Al respecto la Corte ha explicado que, “<i>además de la Ley 397 de 1997, existe un conjunto de leyes y tratados internacionales que consagran otras formas de protección a la integridad del patrimonio cultural de la Nación, por lo que no puede concluirse que la inaplicación de la ley de la cultura para los bienes no declarados de interés cultural, implica descuido o abandono de los deberes de protección del patrimonio cultural de la Nación y fomento del acceso a la cultura, que los artículos 7º, 8º, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado</i>”.</p> <p>Por su parte, en la sentencia C-111, el Tribunal constitucional colombiano insistió en el deber especial de salvaguarda que pesa sobre el Estado y sus autoridades, cuyo espectro comprende tareas de <i>protección, difusión y financiación</i> del patrimonio cultural inmaterial.</p> <p>6.3.2. Dentro de las distintas expresiones de cultura, el Texto Superior le otorga especial importancia al patrimonio cultural de la Nación, al reconocer explícitamente que se encuentra bajo la protección del Estado (CP art. 72). No obstante, ninguna disposición de la Carta brinda una noción o concepto sobre dicho patrimonio, circunstancia que se suple por vía del artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, en el que se estipula que el patrimonio cultural de la Nación corresponde a “<i>todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como, la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico</i>.”</p>	<p>(...)</p> <p>6.3.3. Como se manifestó con anterioridad, el artículo 72 de la Constitución le impone al Estado el compromiso de proteger el patrimonio cultural de la Nación, lo que incluye, entre otras, la labor de adoptar medidas que permitan su promoción, fomento y difusión, conforme se deriva de lo consagrado en los artículos 7, 8 y 70 de la Carta Política. En armonía con lo expuesto, la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 establece que los Estados Partes adquieren el deber jurídico de resguardar este patrimonio, a través de políticas que permitan su “<i>identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión (...) y revitalización</i>”. En particular, se dispone como obligación la de “<i>(...) adoptar medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas, para favorecer (...) la transmisión de este patrimonio en los (...) espacios destinados a su manifestación y expresión, así como para garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo [sus] usos consuetudinarios (...)</i>”.</p> <p>6.3.4. En conclusión, es innegable que, por mandato constitucional y al tenor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuya incorporación al derecho interno se realiza en los términos del artículo 93 de la Carta, el Estado tiene el deber jurídico de proteger, fomentar, difundir y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de la adopción de medidas financieras o de carácter presupuestal. Lo anterior se ve reforzado por la Observación General No. 21 del CDESC, en la que se destaca el derecho que tiene toda persona de participar en la vida cultural, generando a cargo del Estado obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. En relación con estas últimas, se impone el compromiso de “<i>otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como [a] (...) asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades (...) creativas</i>”. Se trata de una obligación que, por lo demás, adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por cuanto la cultura que ellas expresan suele ser un componente esencial de su propia identidad.</p> <p>Finalmente, huelga precisar que, en Colombia se ha adoptado un completo protocolo para el reconocimiento de expresiones culturales como parte del patrimonio nacional, asegurando un mayor rigor en su selección y evaluación. Dicho reconocimiento se formaliza con la inclusión en la <i>Lista Representativa de Patrimonio Cultural -LRPCI-</i> (Decreto 2941 de 2009); para lo cual toda manifestación o expresión cultural deberá cumplir, esencialmente, con el siguiente proceso:</p>
<p>(i) Postulación, por parte de entidades estatales o grupos sociales, colectividades, comunidades o personas naturales o jurídicas, y/o de la entidad encargada de la LRPCI, previo el cumplimiento de los requisitos de que tratan los artículos 8º y 11 del citado decreto;</p> <p>(ii) Recibir concepto favorable del Consejo de Patrimonio Cultural, en cuyo caso esta autoridad solicitará al postulante la elaboración y presentación del Plan Especial de Salvaguarda -PES (que debe orientarse a la promoción, consolidación, sostenibilidad y difusión de la correspondiente manifestación);</p> <p>(iii) Expedición del acto administrativo que así lo declara, en el que se explicitan los criterios de valoración cumplidos (pertinencia, representatividad, relevancia, naturaleza e identidad colectiva, vigencia, equidad y responsabilidad) y el mapa de fortalezas, riesgos y amenazas relativos a la manifestación cultural reconocida.</p> <p>Suficiente con lo dicho para entrar a considerar la justificación particular de reconocer y declarar como patrimonio cultural inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos, como lo pretende este proyecto de ley.</p> <p><b>Los equinos y la identidad nacional</b></p> <p>Los caballos, los asnos y las mulas han sido empleados en Colombia en trabajos de campo (vaquería, tiro pesado), seguridad ciudadana y rural (policía montada), alud (hiporapia y equinoterapia), deporte (chalanería, salto, adiestramiento), exposiciones, reproducción, recreación, turismo y producción de alimentos; aunque su principal aporte en términos culturales, ha sido el de servir de factor caracterizador de una sociedad que le adeuda la realización de sus más grandes gestas libertadoras y el motor de una economía campesina que se mueve fundamentalmente sobre sus lomos.</p> <p>Introducido al continente en el segundo viaje de Cristóbal Colón, en 1493, el caballo desempeñó un rol determinante en la campaña libertadora, permitiendo</p>	<p>el movimiento eficiente de tropas y sus equipamientos a través de los escarpados y quebrados territorios americanos. Desde su arribo a tierras que hoy pertenecen a República Dominicana, el caballo se diseminó por el resto del continente, pero siendo en Colombia el lugar donde encontró el más importante centro para su desarrollo, en los dos más importantes de cría: la Sabana de Bogota y el Suroeste antioqueño. A mediados del siglo XVI, regiones como el Tolima y el oriente de Caldas habían incorporado existosamente estos especímenes a su cotidianidad.</p> <p>En los primeros albores de la independencia, los equinos nuevamente fueron fundamentales en el proceso de consolidación de las nacientes repúblicas y la colonización y del florecimiento de asentamientos humanos en apartadas zonas del territorio nacional. El comercio interno dependía cada vez más de los equinos, para la producción y el traslado de productos agrícolas hacia los cada vez más grandes centros urbanos.</p> <p>La importancia de los equinos en el nacimiento y evolución de esta nueva nación empezó a ser reconocido públicamente, a través de expresiones culturales y festividades que conmemoraban la lucha libertaria, como las cabalgatas que se hicieron en la ciudad de Bogotá y en otras ciudades a los pocos años de declarada la independencia:</p> <p><i>Entrado el siglo XIX, las diversiones y fiestas públicas facilitaron el uso más popular del caballo. Según el cronista Eladio Gónima, los paseos a caballo entraron en boga en la ciudad de Medellín después de 1837, principalmente entre “la gente de garnacha” –distinción–, en las tardes de verano y por las calles. Al parecer, el caballo dejaba de ser de uso exclusivamente masculino, pues don Gabriel Echeverri “influyó para que esta distracción se hiciera extensiva a las señoritas. Consiguieron su objeto y después se volvió muy común ver grupos de señoritas de paseo, grupos que</i></p>

*muchas veces se reunían formando una cabalgata digna de contemplarse, ya por la galanura, donaire y destreza de las amazonas, cuanto por la hermosura y buen paso de los caballos.*<sup>11</sup>

En la actualidad, los equinos y la cultura asociada, asimismo se han convertido en un dinamizador de un importante segmento de la economía agropecuaria del país, generando cerca de medio millón de empleos y aportando aproximadamente el 0.64% al PIB del sector, lo que corresponde a más del 4% del sector (2018)<sup>12</sup>. De acuerdo con lo consignado en el análisis del contexto consignado en el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Equina, Asnal y Mular, 2014, Colombia en 2012 se situó en el tercer lugar de la región, solo detrás de Brasil y Paraguay, entre los países latinoamericanos con mayores cifras de importación de caballos vivos, reproductores de raza pura, con 110 toneladas.<sup>13</sup>

Datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>14</sup> señalan que, entre los meses de enero y marzo de 2019, los principales indicadores consolidados de la "equinocultura" arojaban interesantes cifras que evidencian su posicionamiento en el sector:

<sup>11</sup> "La zootecnia antioqueña en los siglos XVIII y XIX", Juan Carlos Jurado, <http://www.lablao.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero1998/9703.htm> citando en <https://www.monografias.com/trabajos81/caballo-y-sociedad-colombiana-del-siglo-xix/caballo-y-sociedad-colombiana-del-siglo-xix2.shtml>

<sup>12</sup> En se mismo año, según FEDEQUINAS, solo la industria del caballo criollo movió \$5.4 billones de pesos. <https://www.elspectador.com/especiales/colombia-tierra-de-caballos-por-excelencia-articulo-906375/>

<sup>13</sup> Acuerdo de Competitividad de la Cadena Equina, Asnal y Mular de 2014, página 8. Consultado en <https://sioc.minagricultura.gov.co/Equino/Normalidad/Acuerdo%20de%20Competitividad%20de%20la%20Cadena%20Equina,%20Asnal%20y%20Mular.pdf>

<sup>14</sup> Consulta <https://sioc.minagricultura.gov.co/Equino/Documentos/2019-03-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf>

- 1 millón y medio de equinos (Caballos, asnos y mulas)
- 91.322 predios equinos, asnales y mulares.
- 4 plantas de beneficio.
- USD 787.000 en exportaciones de equinos, principalmente hacia EEUU, Panamá, República Dominicana y Chile. El acumulado de exportaciones en el periodo 2010-2018 es de UDS 3.574 millones.
- Generó 359.442 empleos directos e indirectos.

El crecimiento de esta actividad económica se puede evidenciar, de igual forma, en el aumento sostenido de créditos otorgados para su financiamiento; de acuerdo con datos de FINAGRO, mientras en 2010 se entregaron 3.710 millones por valor de \$1.155 millones, en 2019 la cifra ascendió a los 19.092 por un valor de \$23.670 millones.



Tabla 1. Elaboración propia, con fundamento en datos ministeriales.



Tabla 2. Elaboración propia, con fundamento en datos ministeriales.

Asimismo, en 2017 la cadena equina asnal y mular recibió recursos por el orden de los \$230.000 millones, para programas de promoción<sup>15</sup>.

En 2019, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante la Expointernacional Equina, se cerraron negocios de caballos y de productos por cerca de USD 2 millones.<sup>16</sup>

Finalmente, es importante resaltar que entre los retos identificados por el Gobierno Nacional, concretamente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en relación con el sector, son:

- Impulsar la transformación productiva, la competitividad y desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen provisión de bienes y servicios, inversión, emprendimiento y desarrollo del sector callabarr, asnal y mular en Colombia.

<sup>15</sup> Convenio de Asociación suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FEDEQUINAS.

<sup>16</sup> <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Caballo-de-Paso-Fino-Colombiano-est%C3%A1-incluido-como-una-raza-aut%C3%B3ctona-y-trasfronteriza.aspx>

- Promocionar, fomentar y comercializar el recuso genético del Caballo Criollo Colombiano.

Sin lugar a dudas, el espíritu y contenido dispositivo del presente proyecto coincide con los propósitos gubernamentales y las necesidades más apremiantes del sector.

**De las exposiciones, ferias y festivales equinos.**

En Colombia, durante todo año, en diferentes municipios del país, se llevan a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos de diferente nivel, a la que confluyen multitudes atraídas cada vez por la pasión que despiertan estos ejemplares.

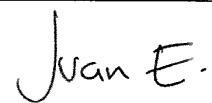
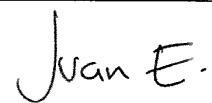

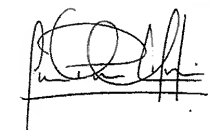
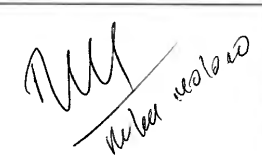

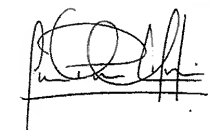
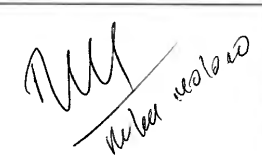
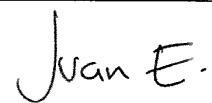

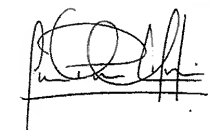
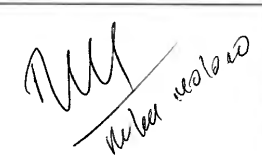
Estos eventos, económicos y culturales, dinamizan las economías locales, de los municipios en donde se celebran, por incentivar principalmente el comercio de bienes y servicios asociados a la crianza, cuidado, adiestramiento, reproducción y comercialización de equinos, además de la generación de actividades relacionadas con las artesanías, la sombrería típica, la marroquinería, la herrería y la gastronomía típica.<sup>17</sup>

Este tipo de actividades, reglamentadas técnicamente por FEDEQUINAS, se han convertido en las principales atracciones de ferias y festividades icónicas del país, como la de Flores, la de Cali, Manizales, el Torneo Internacional del Joropo, entre otras; siendo reconocidas, incluso, por los gobiernos locales como parte de su identidad. Tal es el caso del municipio de Pensilvania, Caldas, cuyo Concejo aprobó el Acuerdo No. 28180516 de mayo de 2016, por medio del cual declaró su

<sup>17</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/cual-es-el-aporte-de-los-equinos-al-progreso-economico-colombiano-520174>






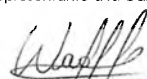
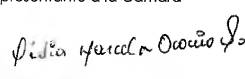




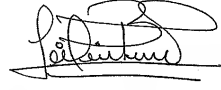
<p>Feria Exposición Equina como Patrimonio Cultural Inmaterial del Municipio, con el objeto de reconocer su aporte a la identidad de los Pensilvenses, y así garantizar su permanencia y fomento.</p> <p>No obstante la competencia del Congreso de la República para seleccionar y declarar autónomamente cuáles manifestaciones culturales hacen parte del patrimonio inmaterial de la nación (Corte Constitucional, sentencias C-1192/2005, C-224/2016 y C-111/2017), la inclusión en la LRPCI, además de constituir un merecido reconocimiento a este tipo de actividades culturales y económicas, representa una expresión oficial de apoyo y exaltación pública, perenne, a su origen comunal y a su importancia como parte de la memoria histórica y la riqueza cultural del país.</p> <p style="text-align: center;"><b>IV. Viabilidad constitucional: competencia del Congreso para aprobar el proyecto y autorizar erogaciones presupuestales.</b></p> <p>Afirmado lo anterior, corresponde ahora determinar la viabilidad constitucional de aprobar el presente proyecto de ley, particularmente en lo que refiere a la competencia del Congreso de la República para el efecto y el alcance de la autorización al Gobierno Nacional para efectuar inversiones en obras públicas.</p> <p>En cuanto a la competencia del Congreso, claramente lo ha afirmado la Corte Constitucional que, no obstante, la ausencia de disposición alguna que le otorgue expresamente facultades para el efecto, dicha Corporación tiene plenas atribuciones para seleccionar y declarar, en forma autónoma, cualquier expresión</p>	<p>cultural como parte del patrimonio inmaterial de la nación. Ello supone, desde luego, que no obstante cumplirse en el presente caso, no se hace necesaria la previa inclusión en la LRPCI o procedimiento adicional.</p> <p>En sentencia C-1192 de 2005, la Corte afirmó:</p> <p><i>“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado.”</i></p> <p>Entre tanto, en sentencia C-111 de 2017, el mismo Tribunal clarificó, además, que el Congreso de la República cuenta con amplia libertad configurativa para determinar las medidas de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, incluso disponiendo medidas de tipo presupuestal:</p> <p><i>6.4.1. Como se mencionó con anterioridad, el Estado colombiano tiene el deber jurídico de promover el acceso a la cultura, así como el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Con tal fin, el artículo 72 de la Carta consagra que “[e]l patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”, lo que exige de este último el compromiso dirigido a difundir, fomentar y salvaguardar las expresiones que lo integran (CP art. 70).</i></p> <p><i>Ahora bien, en este punto, la Constitución no desarrolla el tipo de medida o de instrumento que puede ser utilizado para satisfacer el deber genérico de protección, pues en ello le asiste una amplia libertad de configuración norma-tiva al Congreso de la República, lo que incluye la posibilidad de disponer medidas de carácter presupuestal. Esta amplitud en el principio de autonomía legislativa fue expresamente mencionada en la Sentencia C-742 de 2006, al sostener que:</i></p> <p><i>“[A] pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de</i></p>
<p><i>particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.</i></p> <p><i>De igual manera, si bien los artículos 8 y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.</i></p> <p><i>De esta forma, para la Corte es claro que el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la Nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran.”</i></p> <p>(...)</p> <p><i>6.4.3. Por último, cabe señalar que cuando la medida de protección suponga la posibilidad de financiar una manifestación cultural con recursos del Presupuesto General de la Nación, este Tribunal ha sostenido de manera reiterada que, por virtud de la autonomía que la Constitución le otorga al Gobierno Nacional en su manejo, no cabe que se impongan órdenes que agreguen determinadas partidas, pues el margen de actuación del Congreso se limita a autorizar la existencia de un título, a través del cual ese componente de gasto se pueda incluir en el futuro, a partir del examen de priorización que se haga en cada ejercicio fiscal. No obstante, como ya se dijo, esa financiación adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por tratarse de comunidades que tradicionalmente se encuentran desprotegidas económicamente, aunado al hecho de que su cultura es un componente esencial de su identidad. En tal sentido, no sobra recordar que el artículo 13 del Texto Superior le ordena al Estado adoplir las medidas que sean necesarias en favor de los grupos marginados, incluyendo aquellas que les permitan participar plenamente en la vida cultural de la Nación.</i></p> <p>En tal sentido, no cabe duda que el Congreso de la República está autorizado constitucionalmente para dar curso y aprobar iniciativas de esta naturaleza, por lo que resulta procedente desde el punto de vista jurídico continuar con su trámite, de conformidad con lo previsto en la Ley 5ª de 1992.</p> <p>En lo que respecta a la “autorización” que el proyecto confiere al Gobierno Nacional para la apropiación de partidas presupuestales necesarias para la</p>	<p>realización de las dos obras públicas indicadas en el mismo documento, es claro que se enmarca dentro de las competencias concurrentes del legislativo y el ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporarlas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:</p> <p><i>La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01)</i></p> <p><i>“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conseron la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08)</i></p> <p>En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C-224/2016, C-111/2017).</p> <p style="text-align: center;"><b>V. Impacto fiscal</b></p> <p>Como lo bien lo advierte la exposición de motivos del proyecto y lo ya anotado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819, el presente no conlleva impacto fiscal <u>obligatorio</u> que requiera previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta, se reitera, que la presente ley se limita a <u>autorizar</u> al Gobierno Nacional para que destine partidas de su presupuesto, con lo cual, las erogaciones que puedan llegar a efectuarse en virtud de lo dispuesto</p>

<p>en esta norma responderán finalmente a la autónoma decisión del ejecutivo, así como a los estudios de factividad técnica y económica que en cada caso se deban realizar.</p> <p style="text-align: center;"><b>VI. Análisis sobre posible conflicto de interés</b></p> <p>De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:</p> <p>No se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley, por ser una norma de carácter general y abstracto.</p> <p>En todo caso, los Suscritos autores reconocen que el conflicto de interés y la decisión sobre los impedimentos que se llegaren a presentar en trámite de la iniciativa legislativa, en últimas, corresponde a un asunto que ligado al fuero personal y que debe resolver la cédula o la plenaria de las Cámaras.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p><b>AUTORES:</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>PAOLA HOLGUÍN MORENO</b>                      Senadora de la República                      Partido Centro Democrático                 </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>JUAN ESPINAL</b>                      Representante a la Cámara por Antioquia                      Partido Centro Democrático                 </td> </tr> </table>	 <b>PAOLA HOLGUÍN MORENO</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	<p><b>COAUTORES:</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>CHRISTIAN GARCÉS</b>                      Representante a la Cámara                      Valle del Cauca                      Partido Centro Democrático                 </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>JUAN PABLO CELIS VERGEL</b>                      Representante a la Cámara                      Norte de Santander                      Partido Centro Democrático                 </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>Esteban Quintero Cardona</b>                      Representante a la Cámara por                      Antioquia                 </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  </td> </tr> </table>	 <b>CHRISTIAN GARCÉS</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Centro Democrático	 <b>JUAN PABLO CELIS VERGEL</b> Representante a la Cámara Norte de Santander Partido Centro Democrático	 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Representante a la Cámara por Antioquia	
 <b>PAOLA HOLGUÍN MORENO</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático						
 <b>CHRISTIAN GARCÉS</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Centro Democrático	 <b>JUAN PABLO CELIS VERGEL</b> Representante a la Cámara Norte de Santander Partido Centro Democrático						
 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Representante a la Cámara por Antioquia							

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve el acceso integral a la seguridad social de pequeños y medianos cultivadores transformadores de caña de azúcar para la producción de panela.*

<p><b>PROYECTO DE LEY <del>087</del> DE 2021 CÁMARA</b></p> <p><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO INTEGRAL A SEGURIDAD SOCIAL DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÚCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"</b></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto generar condiciones que garanticen el acceso al Sistema de Seguridad Social Integral, de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela, debidamente certificados por las la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA, o quien haga sus veces.</p> <p><b>Artículo 2. Definición.</b> Para efectos de la presente Ley se entenderán por:</p> <p><b>A. Pequeños productores de ingresos bajos.</b> Se entenderá por pequeño productor de ingresos bajos la persona natural o que forme parte de la Agricultura Familiar Campesina y Comunitaria, con ingresos brutos hasta cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (40 SMMLV) y que además no cuente con activos totales superiores a trescientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (350 SMMLV) y que se dediquen al cultivo y/o transformación de caña de azúcar para la producción de panela.</p> <p><b>B. Pequeño productor.</b> Se entenderá por pequeño productor la persona natural con ingresos brutos mayores a cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (40 SMMLV) y hasta ciento tres salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (103 SMMLV), y que además cuente con activos totales no mayores a trescientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (350 SMMLV) y que se dediquen al cultivo y/o transformación de caña de azúcar para la producción de panela.</p> <p><b>C. Mediano productor.</b> Aquel que tenga ingresos brutos mayores a ciento tres salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (103 SMMLV), sin superar los dos mil setecientos diecisiete salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (2.717 SMMLV) y que se dediquen al cultivo y/o transformación de caña</p>
--

<p>de azúcar para la producción de panela.</p> <p><b>D. Colaboradores al jornal.</b> Se entiende por colaborador al jornal, a toda persona mayor de edad, que preste sus servicios diarios a los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores propiamente dichos y de medianos productores, para el cultivo y/o transformación de caña de azúcar con ocasión a la producción de panela.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Adiciónese un numeral al literal a) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 2o.</b> Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13. Afiliados.</b> Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:</p> <p>a) En forma obligatoria:</p> <p>(...)</p> <p><u>Los colaboradores al jornal de pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores propiamente dichos y de medianos productores de panela, cotizarán al Sistema de Riesgos Laborales sin que sea requisito para ello la cotización al régimen contributivo en salud, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo, en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral.</u></p> <p>(...)</p> <p><b>Artículo 4. Afiliación.</b> Los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores propiamente dichos y de medianos productores de panela, se encargarán de la afiliación y pago del Sistema General de Riesgos Laborales, de sus colaboradores que presten sus servicios al jornal para el cultivo y/o transformación de caña de azúcar con ocasión a la producción de panela.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo, se encargarán de capacitar a los productores de los que trata el presente artículo, para realizar las respectivas afiliaciones y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales.</p> <p><b>Artículo 5. Incentivo a la cotización.</b> El valor de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales de los colaboradores que presten sus servicios al jornal, podrá contar con un subsidio para el pago de las cotizaciones.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Los recursos para este subsidio podrán provenir del Presupuesto Nacional y/o de los presupuestos de las entidades territoriales.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La diferencia del valor total de la cotización estará a cargo del empleador y/o contratante.</p> <p><b>Artículo 6. Obligaciones de las ARL.</b> Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, las Administradora de Riesgos Laborales -ARL- tendrán las siguientes obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar un programa especial de prevención de accidentes de trabajo, enfermedades laborales y promoción de buenas prácticas, dirigido al sector de paneleros artesanales con el objetivo de mejorar los hábitos en el desarrollo de las actividades, reducir el número y gravedad de los accidentes laborales y enfermedades de trabajo asociadas.</li> <li>2. Eliminar las barreras de acceso de los paneleros artesanales al Sistema General de Riesgos Laborales.</li> <li>3. Suministrar el material de seguridad y protección, para la producción de panela artesanal.</li> <li>4. ofrecer cobertura a los trabajadores para prevenir, proteger y atender los efectos de las enfermedades laborales y los accidentes ocurridos durante el trabajo.</li> <li>5. Establecer brigadas de emergencias y primeros auxilios.</li> <li>6. Las demás que se establezcan en las normas que regulen o reglamenten el Sistema General de Riesgos Laborales.</li> </ol> <p><b>Artículo 7. Censos.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y</p>
<p>Desarrollo Rural, establecerá los criterios por los cuales deberán regirse los censos en las entidades territoriales, de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela. Este proceso estará a cargo del DANE, deberán participar las entidades territoriales, el Ministerio de Trabajo, la Federación Nacional de Paneleros y se actualizará cada dos años.</p> <p><b>Artículo 8. Beneficios Económicos Periódicos (BEPs).</b> Dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo desarrollará en los territorios, jornadas de capacitación a pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar y a los colaboradores que prestan su servicio al jornal, a fin de informar los requisitos para acceder a los Beneficios Económicos Periódicos y prestar asistencia técnica para permitir su afiliación.</p> <p><b>Artículo 9. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga toda disposición que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">   <b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ALFREDO ANE CUELLO BAUTE</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>



*Jaime Felipe Lozada Polanco*  
**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
 Representante a la Cámara

*Maria Cristina Soto de Gomez*  
**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**  
 Representante a la Cámara

*Yamil Hernando Aranda Padaui*  
**YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI**  
 Representante a la Cámara

*Felipe Andrés Muñoz Delgado*  
**FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 087 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HR Buenaventura Leon, HR Adriana Matez  
HR Eric Rodriguez, y otros HR PE

*[Firma]*  
SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2021 CÁMARA

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO INTEGRAL A SEGURIDAD SOCIAL DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES Y TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÚCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"**

**I. OBJETO.**

generar condiciones que garanticen el acceso al Sistema de Seguridad Social Integral, de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela, debidamente certificados por las la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA, o quien haga sus veces.

**II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.**

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

(...)

**Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales.

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

(...)

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de

tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**III. JURISPRUDENCIA.**

- La honorable Corte Constitucional en Sentencia C – 077 de 2017, respecto de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios, ha argumentado que:

(...)

**"La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana" (...).**

Respecto de la población campesina y su estado de vulnerabilidad, la Corte Constitucional, en la citada sentencia estableció:

Como ha sostenido esta Corporación, una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos. Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la permanencia de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente; como de los cambios que están teniendo lugar en los últimos

**tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales.**

**IV. JUSTIFICACIÓN.**

Las políticas públicas han tenido un sesgo en lo urbano, de manera que las inversiones públicas siempre han tenido a las poblaciones campesinas y rurales en un renglón de poca importancia. Este constituye uno de los desafíos más grandes para el Estado colombiano en su conjunto, lograr que las acciones en favor de los derechos de los campesinos transformen el desequilibrio que existe en el goce efectivo de derechos de quienes viven en el campo, el cual resulta altamente inferior con relación a los habitantes de las áreas urbanas. Es obligación de las entidades del Estado poner en marcha medidas que, desde un enfoque basado en derechos humanos, beneficie de manera incluyente los derechos de los campesinos, disponiendo de los mecanismos que logren mejorar las capacidades productivas de los campesinos, de manera que se garantice el derecho a generación de ingresos, empleos dignos y ganen competitividad en el escenario global.

Elo quiere decir, que las acciones institucionales y las políticas públicas que se deben desarrollar en favor de los campesinos, deben tener en cuenta sus necesidades, sus modos de vida, sus relaciones socioculturales con la tierra y el territorio, sus propias formas de organización y producción de alimentos, entre otros aspectos, ese conjunto de particularidades deben ser parte fundamental de las políticas públicas dirigidas al goce efectivo de derechos de los campesinos; para lograrlo de manera acertada es necesario garantizar el derecho a la participación de las comunidades y sus organizaciones sociales.

Así las cosas, esta iniciativa legislativa busca Promover el acceso integral a seguridad social de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela y de los colaboradores que prestan sus servicios al jornal. Siendo la panela un producto básico de la canasta familiar colombiana; se produce a partir de la molienda de la caña de azúcar, seguido de un proceso de evaporación en donde se forma la melaza, allí se deposita en unos moldes donde se bate y se deja secar hasta que se vuelve sólida y al final se empaqueta y almacena.

La producción de panela tiene presencia en 28 de los 32 departamentos de

Colombia, lo que la convierte en el renglón productivo más importante del país, después del café. En el subsector panelero según cifras estimadas y consolidadas por FEDEPANELA, UPRA y MADR el No. de productores a nivel nacional es de 69.980 mil productores, clasificados en productores paneleros: pequeños, medianos y grandes.

NACIONAL	PRODUCTORES		PRODUCTORES	
	NUMERO TOTAL	PRODUCTORES PEQUEÑOS	PRODUCTORES MEDIANOS	PRODUCTORES GRANDES
Total general	69.980	63.164	6.383	433
% POR CLASIFICACIÓN	90,26	9,12	0,62	

Fuente: Federación

Se estima que las plantaciones de caña panelera en el país generan alrededor de 287.000 empleos directos que equivalen a 45 millones de jornales al año, y 878.000 empleos indirectos, es decir, que el 12% de la población activa en la zona rural lo es gracias a la producción de panela<sup>1</sup>.

Por otro lado y de conformidad con la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, la tasa de informalidad de la ruralidad colombiana es del 86%, mientras que el promedio nacional está por el orden del 47%, estudios realizados por la Universidad Nacional de Colombia reflejan que, aunque los niveles de informalidad total y rural han bajado principalmente por la reforma tributaria de 2012, el 85% de la población ocupada rural es informal y otros estudios realizados indican que el subsector panelero no es ajeno a estas cifras, para el subsector la informalidad es superior al 80%, debido a diversos factores como la volatilidad de precios vs utilidad, altos costos de producción y variación de la mano de obra en las diversas zonas de trabajo, entre otros.

Como consecuencia de dicha informalidad, en los trapiches paneleros, establecimientos donde se extrae y evapora el jugo de la caña de azúcar y se elabora la panela, en contradicción al bienestar esperado en la relación empleador trabajador, se tiene que no son empresas oficialmente constituidas, sino lugares de trabajo ocupados por colaboradores que no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, seguridad social o representación de los trabajadores. Particularmente tampoco son considerados trabajadores informales.

<sup>1</sup> Organización Internacional de Trabajo. 2020

Aunado a lo anterior, durante la producción de panela artesanal los trabajadores se ven expuestos a condiciones de trabajo como estrés térmico, ruido, inadecuada iluminación, movimientos repetitivos, posturas prolongadas de pie y el riesgo por exposición al bagazo, siendo este, el residuo o remanente de los tallos de la caña de azúcar después que ha sido sometida al proceso de extracción del jugo azucarado, saliendo del último molino con un 50% de humedad. La Bagazosis es una enfermedad pulmonar intersticial difusa que forma parte de la neumonitis por hipersensibilidad, esta se produce tras la exposición crónica a partículas de caña de azúcar enmohecida y contaminada. Las condiciones descritas no son más que la omisión en el diseño y planeación de un proceso ordenado, limpio y seguro con incidencia negativa en el bienestar y la salud del trabajador.

Paralelamente este tipo de trabajo conlleva la exposición a riesgos físicos asociados al clima, el terreno, los incendios y la maquinaria, riesgos químicos asociados a los plaguicidas, fertilizantes y combustibles; contacto con animales, con más frecuencia las culebras venenosas que pueden causar un accidente ofídico e insectos que podrían ser vectores para enfermedades, mayor probabilidad de leishmaniasis por ser zona endémica, riesgos ergonómicos y psicosociales. Siendo los trapiches paneleros, una organización de trabajo con una gran variedad de peligros para la salud.

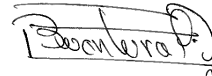
Así las cosas, la situación de vinculación laboral, el desconocimiento de los peligros y la falta de implementación de controles, sumado a la falta de gestión en seguridad y salud en el trabajo, asociados a la creciente demanda productiva del sector, son situaciones que aumentan la vulnerabilidad del trabajador para la presentación de accidentes y enfermedades de presunto origen laboral.

Lo anterior como ya se argumentó, no obedece al capricho de los productores, sino por el contrario a que el sub sector panelero, se ha visto afectada debido a que no ha logrado adaptarse a las exigencias del mercado; puesto que, de los 17.000 trapiches registrados ante el INVIMA, el 87,85% son pequeños productores con sistemas de producción tradicionales y minifundistas.

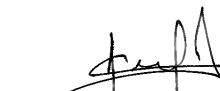
Los desafíos que deben enfrentar los pequeños paneleros para la generación de ingresos a partir de esta actividad económica, son la intermediación, el alto costo de los registros fitosanitarios, la ausencia de centros de acopio y distribución de los productos, el cambiante costo de los fletes y el transporte de carga, la falta de recursos para hacer mejoras a los trapiches, entre otros.

Para estos productores, la panela es el medio para conseguir otros alimentos que necesitan para su sostenimiento y el de sus familias, y, por tanto, urge tomar medidas para promover la producción, compra, consumo de panela, implementación de canales de comercialización directa y circuitos cortos de comercialización, que permitan disminuir los efectos y consecuencias de la intermediación, así como medidas que promuevan en el tránsito a la formalidad, el acceso integral de los colaboradores que prestan sus servicios al jornal, a la seguridad social, permitiendo que puedan estar afiliados al régimen subsidiado de salud, a la ARL que estaría a cargo del productor y a la protección de la contingencia de la vejez, pues si bien hoy en día nuestros campesinos ya pueden acceder a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se considera indispensable, que conozcan sus beneficios, requisitos y trámites para que puedan acceder a los mismos, por que lo se propone establecer la obligación del Ministerio de Trabajo de capacitarlos en los territorios.

Cordialmente,



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



**ALFREDO APICUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara

**JUAN CARLOS WILLIS OSPINA**

**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**

Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**WADHIR ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**YAMIL HERNANDO ARANDA PATAU**  
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



**FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO**  
Representante a la Cámara

El apoyo financiero es fundamental para garantizar el acceso equitativo a los estudiantes adolescentes menos favorecidos. Teniendo en cuenta que el crecimiento educativo sólido e incluyente genera una sociedad participativa, evolutiva y competitiva, que pro de la estabilidad social, por lo tanto, se deben focalizar acciones educativas frente a adolescentes que se encuentran con mayor vulnerabilidad.

Esto permite superar las brechas y desventajas sociales existentes por su condición, disminuyendo prácticas discriminatorias que afectan contra su desarrollo, incrementando su acceso a los recursos, oportunidades, promoviendo la educación, para que puedan realizarse como individuo, forjando mejor calidad de vida, brindando oportunidad para atender las necesidades como madres, creándose como profesional y generando oportunidad laboral.

**2.2.4. ESTADÍSTICAS POR DEPARTAMENTOS Y EDADES DE ADOLESCENTES MADRE QUE CULMINAN SUS ESTUDIOS EN DIVERSOS NIVELES EDUCATIVOS.**

Formación	Cundinamarca		Bogotá	
	Embarazadas Adolescentes 10-19 años	Total de madres	Embarazadas Adolescentes 10-19 años	Total de madres
Preescolar	8	51	11	51
Básica primaria	520	2.103	733	2.940
Básica secundaria	1.750	4.944	2.465	7.642
Media académica o clásica	1.807	10.896	3.743	26.203
Media técnica	105	708	97	1.101
Normalista	3	23	2	19
Técnica profesional	120	2.590	201	7.097
Tecnológica	56	1.284	94	3.340
Profesional	18	3.005	62	12.147

Fuente: DANE

Formación	Córdoba		La Guajira		Cauquetá	
	Embarazadas Adolescentes	Total	Embarazadas Adolescentes	Total	Embarazadas Adolescentes	Total
Preescolar	10	57	7	63	4	32
Básica primaria	667	2.271	686	2.518	343	1.151

	2.003	5.015	846	3.068	650	1.413
Básica secundaria						
Media académica o clásica	1.378	6.458	322	1.673	343	1.516
Media técnica	20	322	22	184	14	96
Normalista	1	14	0	20	0	4
Técnica profesional	60	1.207	15	392	10	198
Tecnológica	39	767	6	159	4	97
Profesional	18	1.318	4	628	1	319

Fuente: DANE

Según los datos estadísticos del DANE se refleja la cifra a 2019, en las madres adolescentes que logran el nivel de educación profesional un índice alto de deserción en la educación superior, acarreada por diversos motivos. En el contexto universitario el papel de madre y estudiante son roles que las adolescentes deben convivir enfrentándose a:

- Afectaciones en la salud física y salud mental
- Se presentan conflictos familiares
- **Deserción escolar**
- Cambio de proyectos de vida.
- Discriminación
- Matrimonio servil o a temprana edad
- Reducción de ingresos y pobreza

Las madres adolescentes, como sujetos de derechos, implica ir más allá del "proyecto de vida", y entender el sentido social para brindar elementos que realmente sitúen a las adolescentes en la posibilidad de vivir dignamente, generando oportunidades por medio de acciones de tipo educativo, como establecer la gratuidad de la educación superior, acompañada de subsidios y ayudas, ya que no deben ser excluidas del sistema educativo, pues es un derecho y no se pierde en ninguna circunstancia, no discrimina a los seres humanos, es reflexiva, integral y adaptada al medio cultural que se imparte.



Aunado a lo anterior, durante la producción de panela artesanal los trabajadores se ven expuestos a condiciones de trabajo como estrés térmico, ruido, inadecuada iluminación, movimientos repetitivos, posturas prolongadas de pie y el riesgo por exposición al bagazo, siendo este, el residuo o remanente de los tallos de la caña de azúcar después que ha sido sometida al proceso de extracción del jugo azucarado, saliendo del último molino con un 50% de humedad. La Bagazosis es una enfermedad pulmonar intersticial difusa que forma parte de la neumonitis por hipersensibilidad, esta se produce tras la exposición crónica a partículas de caña de azúcar enmohecida y contaminada. Las condiciones descritas no son más que la omisión en el diseño y planeación de un proceso ordenado, limpio y seguro con incidencia negativa en el bienestar y la salud del trabajador.

Paralelamente este tipo de trabajo conlleva la exposición a riesgos físicos asociados al clima, el terreno, los incendios y la maquinaria, riesgos químicos asociados a los plaguicidas, fertilizantes y combustibles; contacto con animales, con más frecuencia las culebras venenosas que pueden causar un accidente ofídico e insectos que podrían ser vectores para enfermedades, mayor probabilidad de leishmaniasis por ser zona endémica, riesgos ergonómicos y psicosociales. Siendo los trapiches paneleros, una organización de trabajo con una gran variedad de peligros para la salud.

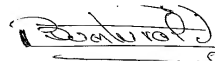
Así las cosas, la situación de vinculación laboral, el desconocimiento de los peligros y la falta de implementación de controles, sumado a la falta de gestión en seguridad y salud en el trabajo, asociados a la creciente demanda productiva del sector, son situaciones que aumentan la vulnerabilidad del trabajador para la presentación de accidentes y enfermedades de presunto origen laboral.

Lo anterior como ya se argumentó, no obedece al capricho de los productores, sino por el contrario a que el sub sector panelero, se ha visto afectada debido a que no ha logrado adaptarse a las exigencias del mercado; puesto que, de los 17.000 trapiches registrados ante el INVIMA, el 87.85% son pequeños productores con sistemas de producción tradicionales y minifundistas.

Los desafíos que deben enfrentar los pequeños paneleros para la generación de ingresos a partir de esta actividad económica, son la intermediación, el alto costo de los registros fitosanitarios, la ausencia de centros de acopio y distribución de los productos, el cambiante costo de los fletes y el transporte de carga, la falta de recursos para hacer mejoras a los trapiches, entre otros.

Para estos productores, la panela es el medio para conseguir otros alimentos que necesitan para su sostenimiento y el de sus familias, y, por tanto, urge tomar medidas para promover la producción, compra, consumo de panela, implementación de canales de comercialización directa y circuitos cortos de comercialización, que permitan disminuir los efectos y consecuencias de la intermediación, así como medidas que promuevan en el tránsito a la formalidad, el acceso integral de los colaboradores que prestan sus servicios al jornal, a la seguridad social, permitiendo que puedan estar afiliados al régimen subsidiado de salud, a la ARL que estaría a cargo del productor y a la protección de la contingencia de la vejez, pues si bien hoy en día nuestros campesinos ya pueden acceder a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), se considera indispensable, que conozcan sus beneficios, requisitos y trámites para que puedan acceder a los mismos, por que lo se propone establecer la obligación del Ministerio de Trabajo de capacitarios en los territorios.

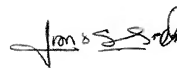
Cordialmente,



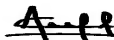
**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



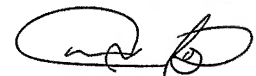
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



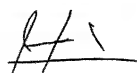
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



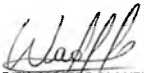
**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara



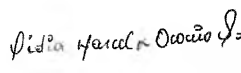
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara

**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara



**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara



**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES**  
Representante a la Cámara


**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara



**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Representante a la Cámara



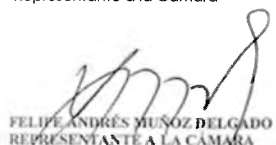
**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara



**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**  
Representante a la Cámara



**YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI**  
Representante a la Cámara



**FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los estándares mínimos para elección de personeros distritales o municipales.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

PROYECTO DE LEY 088 DE 2021 CÁMARA

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA ELECCIÓN DE PERSONEROS DISTRITALES O MUNICIPALES",**

**I. TRAMITE**

Se debe precisar que la presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el último período de la legislatura pasada y fue archivada por no alcanzar a surtir el primer debate en dicha legislatura, razón por la cual se radica nuevamente.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto principal, reglamentar las etapas y los estándares mínimos previos a la elección de los personeros distritales y municipales, por parte de los concejos correspondientes de conformidad con los artículos 126 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

**III. MARCO JURÍDICO**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 313 le otorga la facultad constitucional a los concejos distritales y municipales para que elijan a sus personeros. Actualmente, se tiene que recurrir a convenios para la elección por cuanto, en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, establece que la elección de los personeros será realizada previo concurso de méritos, es decir, basado en el puntaje máximo alcanzado en la prueba de conocimientos y competencias laborales.

Así entonces, quienes se postulan a los concursos de méritos en ocasiones no tienen relación directa con los distritos o municipios a los cuales aplican para el cargo de personero municipal, debido a que no se establecen condiciones de territorialidad de los postulantes o incentivos que terminan desencadenando una falta de idoneidad para el desempeño del cargo y un desconocimiento de las realidades del distrito o municipio.

Los parámetros para la elección de los personeros se encuentran en el Decreto 1083 de 2015, o Decreto Reglamentario Único del Sector de la Función Pública, el cual ordena que todos los concejos municipales y distritales del país deben encargarse del desarrollo del concurso público de méritos para elegir a los personeros. Aquí fue donde las corporaciones se encontraron con una serie de problemas para la aplicación del concurso y las etapas para la elección del personero, debido a no poder adelantar los concursos de méritos sin contar con las herramientas técnicas y administrativas.

Con posterioridad y de acuerdo con el Decreto 2485 de 2015 se fijaron los criterios para la elección de los personeros, otorgándole a los concejos distritales o municipales la posibilidad de suscribir contratos con universidades o entidades especializadas que tuvieran experiencia en la selección de personal, para adelantar dentro del proceso de selección la aplicación de las pruebas de conocimientos académicos y de competencias laborales. Donde una vez efectuadas las pruebas, las instituciones educativas o entidades especializadas en procesos de selección de personal, remiten una lista de candidatos o aspirantes que sobrepasen los puntajes mínimos exigidos en las pruebas de conocimiento y evaluación de competencias, a los concejos distritales y municipales para que estos nombren al primero en la lista.

De esta manera, lo que propone el presente Proyecto de Ley es salvaguardar lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, garantizando que la elección de los personeros sea directamente decisión de los Concejos distritales o municipales por medio de convocatoria pública y previo pruebas de conocimiento y de competencias laborales.

**IV. FUNDAMENTOS**

**Proceso para la elección de personeros**

El artículo 313 en su numeral 8 de la Constitución política de Colombia faculta a los concejos municipales y distritales para "Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine". Sin embargo, se están restringiendo las facultades otorgadas por la Constitución a los concejos distritales y municipales, debido a que la elección de los personeros se está adelantando por medio de concurso de méritos.

El concurso de méritos es una modalidad de selección donde el concejo distrital o municipal elige al personero acorde a los mayores conocimientos y habilidades

laborales, sin significar que el funcionario sea el idóneo para ejercer el cargo de personero en cualquier distrito o municipio del país. Por tal motivo, la constitución Política ha otorgado esta facultad a los concejos como representantes de la comunidad para analizar y elegir acorde a las realidades sociales de cada territorio a quien cumpla con las condiciones de idoneidad.

En el primer proceso de selección con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, que ordenó la elección de los personeros por medio de concurso de méritos, se evidenció que los concejos municipales y distritales sufrieron limitaciones al realizar el concurso de méritos, como consecuencia del alto nivel de complejidad que hace necesaria la identificación, utilización de pautas, criterios e indicadores objetivos, el manejo de herramientas humanas, informáticas administrativas y financieras, de las cuales carecen los concejos distritales y municipales.

Si bien, se elige personero a la persona que ocupe el primer puesto de la lista de resultados, son los concejos quienes deben diseñar los lineamientos generales para el concurso de méritos, adjudicando su ejecución parcial a terceros que cuenten con las herramientas humanas y técnicas para cumplir con la tarea del concejo con la transparencia, idoneidad y celeridad requerida.

**Convocatoria pública para elección de personeros distritales y municipales**

En los procesos de elección mediante convocatoria pública no existe un orden obligatorio de escogencia entre los candidatos que superan las etapas de selección, tal como ocurre en los concursos de méritos. Pues, el sistema de convocatoria pública es aquel que mantiene un grado de valoración y discrecionalidad política en cabeza de las corporaciones públicas para escoger entre quienes se encuentran en la "lista de elegibles", aspecto que constituye la convocatoria pública de los artículos 126, 178A, 231, 257, 267 y 272 de la Constitución Política.

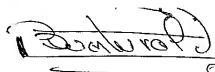
La elección de personeros por medio de una convocatoria pública garantiza los conocimientos y habilidades como criterios de selección de quienes se postulan al cargo. Por consiguiente, el artículo 126 de la Constitución Política establece que, "salvo los concursos regulados en la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su elección".

De esta manera, es necesario que se adelanten las pruebas de conocimientos pretenden evaluar y contrastar la preparación, experiencia, habilidades y destrezas de los participantes a través de instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal cumpliendo con los requisitos y estipulaciones contenidas en la convocatoria y resultando una lista de elegibles de la cual el concejo distrital o municipal designará al personero.

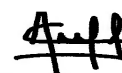
Por tal motivo, las disposiciones para la convocatoria pública que se establecen en este Proyecto de Ley, facilitan y promueven la consecución de los fines estatales a través de la efectiva ejecución de las funciones de los personeros en los diferentes territorios. Además, se busca incentivar el sentido de pertenencia de los profesionales hacia sus distritos y municipios por cuando son quienes tienen conocimiento de las necesidades y problemáticas sociales.

Frente a una convocatoria pública por los concejos distritales y municipales, se mantiene el sistema de selección objetiva y de meritocracia, de igual manera, la valoración y discreción política la conserva el concejo distrital o municipal acorde a la facultad constitucional de elegir al personero establecida el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,



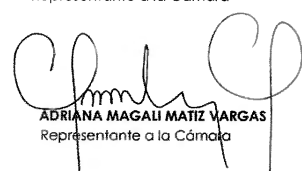
**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



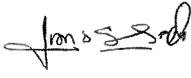




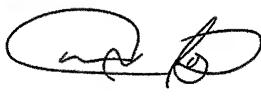
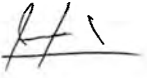
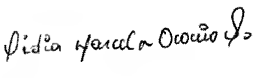
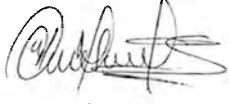




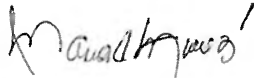


**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



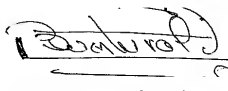



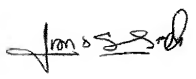
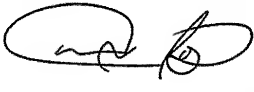

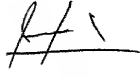
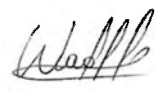
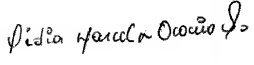


**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara




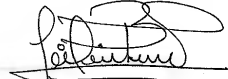
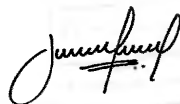
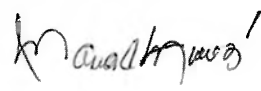




**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara

 <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>YAMIL HERNANDO ARANDA PDAUÍ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p>
<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA ELECCIÓN DE PERSONEROS DISTRITALES Y MUNICIPALES"</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Establecer los parámetros que deben agotar los concejos distritales y municipales para la elección del personero. La elección se realizará por medio de convocatoria pública precedida por una prueba de conocimiento, valoración de estudios y experiencia, de competencias laborales y la entrevista por el consejo distrital o municipal. Los concejos distritales y municipales designarán al personero de acuerdo con las competencias otorgadas por la Constitución.</p> <p><b>Artículo 2. Convocatoria pública para la elección de personeros:</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por convocatoria pública, el procedimiento adelantado por el concejo distrital o municipal para la elección del personero donde las corporaciones públicas tienen la posibilidad de valorar y escoger entre los candidatos que han sido mejor clasificados.</p> <p>Los concejos municipales o distritales serán los responsables de adelantar la convocatoria pública y efectuarán los trámites pertinentes para la convocatoria, que podrá efectuarse a través de universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal.</p> <p><b>Artículo 3. Principios de la convocatoria pública.</b> La convocatoria pública para la elección de personeros distritales y municipales se desarrollará de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad, publicidad y equidad de género.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Modifíquese el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:</p> <p><b>Artículo 170. Elección.</b> Los Concejos distritales o municipales elegirán personeros, de la lista que resulte de los candidatos que hayan aprobado las pruebas de conocimiento y de competencias laborales en los términos de la presente Ley.</p>	<p>El personero se elegirá por períodos institucionales de cuatro (4) años dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional. Este período comenzará el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirá el último día del mes de febrero del cuarto año.</p> <p>Para ser elegido personero municipal se requiere: haber nacido o ser residente en el respectivo distrito o municipio durante un (1) año anterior a la fecha de la convocatoria o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.</p> <p>En los municipios de categorías especial, primera y segunda se requerirá de título de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, requerirá de título de abogado. En las demás categorías podrán participar en la convocatoria egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación se dará prelación al título de abogado.</p> <p>Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.</p> <p>Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos en que no se presenten aspirantes a personeros nacidos o residentes en el mismo municipio, podrán ser elegidos aspirantes que acrediten estas condiciones dentro del mismo departamento.</p> <p><b>Artículo 5. Etapas de la convocatoria pública para la elección de personeros.</b> La convocatoria pública para la elección de personeros tendrá como mínimo las siguientes etapas:</p> <p><b>a) Convocatoria.</b> La convocatoria deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo distrital o municipal, previa autorización de la Plenaria de la corporación. La convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la asesoría y a los participantes. Contendrá el</p>



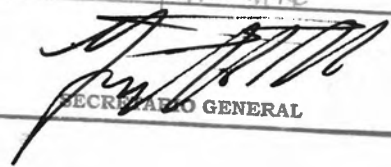
<p>reglamento del proceso de selección, las etapas que deben surtir y el procedimiento administrativo.</p> <p>La convocatoria deberá contener, por lo menos, la siguiente información: fecha de fijación; denominación, código y grado; salario; lugar de trabajo; lugar, fecha y hora de apertura y cierre de inscripciones; fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la prueba de conocimientos; pruebas que se aplicarán, indicando el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro de la convocatoria; fecha de publicación de los resultados de la convocatoria; los requisitos para el desempeño del cargo, que en ningún caso podrán ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012; fecha, hora y lugar de la entrevista; y funciones y condiciones adicionales que se consideren pertinentes para el proceso.</p> <p><b>b) Inscripción.</b> La inscripción se deberá acompañar, de manera virtual o física, hoja de vida de la función pública, declaración de bienes y rentas, declaración juramentada sobre la no existencia de investigaciones, antecedentes fiscales y disciplinarios.</p> <p>El concejo revisará el certificado de antecedentes fiscales, certificado de antecedentes disciplinarios de la procuraduría y del consejo superior de la judicatura, este último en caso de ser abogado titulado, soportes y acreditaciones de estudios, experiencias y demás anexos.</p> <p>La información suministrada en desarrollo de la etapa de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento y después de efectuada la inscripción no se podrá modificar bajo ninguna circunstancia.</p> <p>La etapa de inscripciones tendrá una duración de mínimo 3 días hábiles</p>	<p><b>c) Lista de admitidos:</b> Concluida la etapa de inscripción, se publicará la lista de admitidos previo informe y estudio de los aspirantes que cumplen con los requisitos para la realización de las pruebas.</p> <p><b>d) Pruebas.</b> Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones del empleo.</p> <p>Para la elección del personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prueba de conocimientos académicos, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior al 60%.</li> <li>2. Valoración de estudios y experiencia laboral.</li> <li>3. Prueba que evalúe las competencias laborales.</li> <li>4. Entrevista por el concejo distrital o municipal, la cual no podrá superar el 10% del puntaje total de las pruebas.</li> </ol> <p><b>e) Lista de elegibles.</b> El concejo distrital y municipal publicará una listada conformada con la información de los aspirantes que hayan aprobado las pruebas para la elección del personero.</p> <p>Quien se encuentre en incompatibilidad, inhabilidad o en las causales de falta absoluta, no podrá continuar dentro de la convocatoria pública.</p> <p>Cuando los aspirantes a personeros nacidos o residentes en el mismo distrito o municipio no obtengan el puntaje mínimo, se podrá formar una lista de elegidos aspirantes que hayan conseguido el puntaje de las pruebas necesario dentro del mismo departamento.</p> <p><b>f) Selección y elección.</b> El Concejo Municipal en plenaria realizará una entrevista a los candidatos en la lista de elegibles y realizará la votación para la elección del personero.</p>
<p>En los casos en que ningún candidato haya alcanzado los requisitos mínimos o no se hayan presentado candidatos en la convocatoria pública, el Concejo distrital o municipal, elaborará una lista de elegibles con los candidatos de los municipios vecinos correspondientes a la misma categoría.</p> <p><b>Artículo 6. Criterio de objetividad.</b> Los concejos distritales y municipales elegirán al personero que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, haya obtenido los puntajes establecidos para las pruebas y demuestren la idoneidad y las capacidades laborales para ejercer el cargo, obedeciendo a criterios de objetividad.</p> <p><b>Artículo 7. Publicidad de la convocatoria pública.</b> La convocatoria pública para la elección de personeros deberá contar con la publicidad de cada etapa del proceso. La publicidad podrá realizarse por medio de la página web, redes sociales de la entidad, publicación de avisos, distribución de volantes y medios de comunicación del territorio y demás medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Con el fin de garantizar la libre concurrencia, la publicación de la convocatoria deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones.</p> <p><b>Artículo 8. Convenios interadministrativos.</b> Para la realización de la convocatoria pública de personero, los concejos municipales de un mismo departamento que pertenezcan a la misma categoría podrán celebrar convenios interadministrativos asociados o conjuntos con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública, para los siguientes propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La asesoría de la convocatoria de personero, los cuales continuarán bajo su inmediata dirección, conducción y supervisión.</li> <li>2. El diseño de pruebas para ser aplicadas simultáneamente en los distintos procesos de selección convocados por los municipios suscribientes.</li> </ol> <p><b>Artículo 9. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>ALFREDO APE CUELLO BAUTE</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>

 <b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara	 <b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ</b> Representante a la Cámara
 <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara	 <b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara
 <b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara	 <b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI</b> Representante a la Cámara	 <b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 21 de Julio del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo          No. 088 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Buenaventura León, HR Alfredo Cuello HR Juan E. Wills y otros HRE

  
SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad.*

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL MONTO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD"**

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**Artículo 1.** Adiciónese un parágrafo al artículo 10 de la Ley 797 de 2003, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 10.** El artículo 34 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 34. Monto de la Pensión de Vejez.** El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1o. de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$ , donde:

$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.

$s$  = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1o. de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

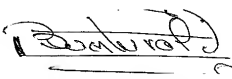
A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

Parágrafo. Se exceptúa de los requisitos establecidos en el presente artículo, las personas de las que trata el parágrafo 4 del artículo 9 de la Presente Ley, en el sentido de establecer que la pensión de vejez, será equivalente al 80% del promedio del salario devengado en el último año de cotización, siempre salvaguardando el principio de favorabilidad.

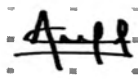
El monto de la pensión de vejez en ningún caso podrá exceder los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 2º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



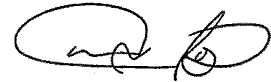
**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



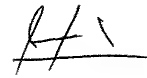
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara

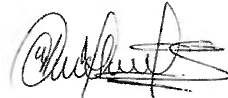


**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara

**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara



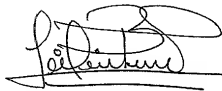
**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara




**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**  
Representante a la Cámara



**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara



**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Representante a la Cámara



**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**  
Representante a la Cámara

**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara



**YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI**  
Representante a la Cámara

**FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO**  
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL MONTO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD"**

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**I. Antecedentes.**

Se debe precisar que la presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el último período de la legislatura pasada y fue archivada por no alcanzar a surtir el primer debate en dicha legislatura, razón por la cual se radica nuevamente.

**II. Objeto.**

Garantizar y asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, estableciendo una modificación al monto de pensión de vejez de las madres y los padres trabajadores cuyo hijo padezca invalidez física o mental y de personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1.000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, se propone que la pensión de vejez se liquide con el promedio del último año cotizado y con un monto único del 80%.

**III. Justificación.**

La necesidad de ajustar el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad, desde la perspectiva de los desarrollos conceptuales nacionales e internacionales, reguladores de la acción en política social con enfoque diferencial, es un requerimiento del país para avanzar en la garantía del ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social de esta población.

Es imperativo entonces profundizar sobre las posturas conceptuales que han marcado la orientación de la legislación sobre política social en Colombia, para



<p>entender por qué, en determinadas circunstancias, no se pueden abordar enfoques universales para atender las necesidades de grupos poblacionales que, por sus condiciones de exclusión social, están por fuera de los beneficios del desarrollo.</p> <p>➤ <b>Protección internacional, constitucional y jurisprudencial de las personas con discapacidad.</b></p> <p>La Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, incorpora el concepto de discapacidad en un sentido amplio, describiendo los aspectos que incluyen este concepto. Por esto, el artículo 1º, además de establecer el propósito de la Convención, menciona que discapacidad incluye la deficiencia, la interacción con las barreras sociales y la limitación para participar en igualdad de condiciones:</p> <p><i>"las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales, o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás"</i></p> <p>Así, la Convención señala el vínculo entre barreras sociales, exclusión y vulneración o limitaciones al pleno ejercicio de derechos. De otro lado, instaura como finalidades y consagra como obligaciones para los Estados, la eliminación de barreras, de modo de hacer posible el ejercicio de derechos y la participación efectiva de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad con los demás miembros de la sociedad. En palabras de la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-933 de 2013:</p> <p><i>"Debido a la exclusión social que han tenido que soportar injustificadamente las personas en circunstancia de discapacidad, aunque tardíamente, han surgido grupos organizados de personas que se encuentran en esta situación y diferentes organizaciones en el mundo que se han comprometido con la defensa de sus derechos, lo cual se ha expresado en diferentes instrumentos internacionales y otros documentos con fuerza jurídica a través de los cuales se les exige a los Estados el reconocimiento de todas las garantías de esta población como plenos sujetos de derechos. Las personas que se encuentran en alguna</i></p>	<p><i>circunstancia de discapacidad tienen una protección constitucional reforzada, de conformidad con los artículos 13 y 47 de la Carta y a la luz de la Convención, razón por la cual el Estado tiene el compromiso de adelantar acciones efectivas para promover el ejercicio pleno de sus derechos".</i></p> <p>Es decir, la discapacidad debe ser entendida como una condición integral de la persona, que excede cualquier ámbito sectorial y que debe ser de especial protección aun cuando la persona llega a la vejez, pues la efectividad del derecho a la igualdad material de la población discapacitada, requiere medidas con enfoque diferencial que permitan ofrecer un escenario equitativo, pues el Alto Tribunal en la sentencia anteriormente citada, preciso que:</p> <p><i>"La realización del mandato de la igualdad material supone el desarrollo de acciones afirmativas, entendidas como "las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación." En otras palabras, la noción de acción afirmativa está encaminada a (i) "favorecer a determinada persona o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico, que los afectan..." y a (ii) "lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga una mayor representación..."</i></p> <p>Al respecto, es pertinente traer a colación el análisis constitucional y normativo que hace el Ministerio del Trabajo, respecto de los derechos que les asisten a las personas en situación de discapacidad, así:</p> <p><i>"En palabras de la Corte Constitucional, las personas en situación de discapacidad han sido reconocidas en la normatividad internacional, constitucional y legal como aquellas "con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás"</i></p>
<p><i>En relación con ello, debe aclararse que uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho es el de la superación de la igualdad formal ante la ley, para dar paso a la igualdad material, es decir, que permite que se presenten tratos jurídicos diferenciados, con el fin de "remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos."</i></p> <p><i>De esta forma, para procurar que la igualdad sea real, material o efectiva y no simplemente formal o aparente, en los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Constitución Política, se estableció un mandato que materializa una regla de trato diferenciado o adaptado y de formulación de políticas públicas focalizadas, destinadas a corregir desigualdades de hecho de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad, así como respecto de los grupos tradicionalmente marginados o discriminados.</i></p> <p><i>En efecto la jurisprudencia constitucional ha entendido que una de las formas de alcanzar la igualdad material es a través de acciones afirmativas en beneficio de ciertas personas o grupos poblacionales.</i></p> <p><i>Con base en los artículos 13, 47 y 54 de la Carta Política, donde se establece la obligación del Estado de proteger a las personas que se encuentran en estado de debilidad y se permite tratarlas en forma privilegiada con medidas de diferenciación positiva, se han expedido normas como la Ley 361 del 1997 "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones", en la que se consagra que en los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público, si se llegare a presentar un empate, se preferirá entre los elegibles a la personas con limitación.</i></p> <p><i>Como se evidencia, las medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole, no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad."</i></p>	<p><i>Guardando concordancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley 100 de 1993, a través de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, dispuso en su artículo 10 que "el Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se definerán en la presente ley..."</i></p> <p><i>En relación con dichas contingencias, debe anotarse que la dicha ley creó la pensión de invalidez, concebida por el legislador con la finalidad de garantizar el mínimo vital de quienes presentan una discapacidad que les impide hacer efectivo su derecho al trabajo, de hecho, la jurisprudencia constitucional ha indicado que esta prestación económica pretende desarrollar los derechos al mínimo vital, la dignidad humana y a la igualdad, puesto que atiende las necesidades de individuos en condición de vulnerabilidad.</i></p> <p><i>Por medio de esta pensión de invalidez, se busca proteger al afiliado del riesgo o contingencia de invalidez, asegurando económicamente a aquellas personas que, cumpliendo los demás requisitos legales, y por sus condiciones médicas, les es imposible desarrollar su fuerza de trabajo ordinaria, por presentar una pérdida funcional significativa.</i></p> <p><i>Otras medidas adoptadas por el legislador y relacionadas con la temática objeto de estudio, está la pensión especial que pretende su modificación en este proyecto de ley [párrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003], la cual establece que tendrán derecho a la pensión de vejez los afiliados que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993, al igual que la pensión para las madres trabajadoras de cualquier edad, con hijos discapacitados, siempre que hayan cotizado al Sistema General de Pensiones el mínimo de semanas exigido para acceder a la pensión de vejez, que la invalidez del hijo esté debidamente calificada de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, sea económicamente dependiente de su progenitor y que éste no se reincorpore a la fuerza laboral".</i></p>

Así las cosas, se justifica la propuesta de establecer un enfoque diferencial en el sistema pensional, que reconozca la existencia de grupos de personas que debido a características particulares afrontan un mayor nivel de vulnerabilidad para ejercer sus derechos.

➤ **Estadísticas: DANE**

Es pertinente precisar que la situación sobre las estadísticas en discapacidad para Colombia, desafortunadamente no es alentadora. Por un lado, el Censo General de 2005(DANE), si bien ofrece información amplia sobre las condiciones de vida de la población con discapacidad, hoy en día está desactualizado. Por otro lado, el Registro para la Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad, pese a que cuenta con un conjunto amplio de variables y un robusto sistema de intercambio y actualización de información, tiene una limitada cobertura poblacional y no permite dar cuenta de su situación global.

Pese a lo anterior, se traen a colación las cifras del Ministerio de Salud y Protección y Social<sup>1</sup>, para tratar de dimensionar el panorama de los discapacitados en Colombia:

- **Población con discapacidad:**

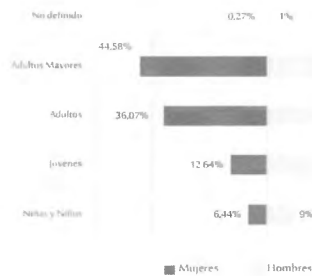
A 31 de diciembre de 2019 en Colombia, cerca de 1,2 millones de personas presentaba alguna discapacidad, esta cifra equivale al 2,3% de la población total nacional.

- **Distribución según Edad y sexo:**

Dentro de la población con discapacidad registrada, se encuentra un porcentaje mayor de mujeres (51%) con respecto a los hombres (49%).

<sup>1</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-personas-discapacidad.pdf>

las personas con discapacidad registradas son en su mayoría adultos mayores 39%. Los adultos representan el 37%, mientras que los jóvenes y las niñas y niños el 15% y el 8% respectivamente.



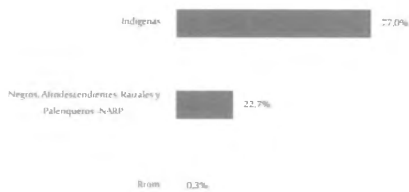
- La tasa de afiliados de la población con discapacidad registrada es del 82,4% y la tasa de afiliación de la población general es del 95%, se observa una diferencia de 12,6 puntos porcentuales.



- El 69,6% de las personas con discapacidad pertenecen al régimen subsidiado y el 30,3% al régimen contributivo.

- La mayoría de las personas con discapacidad son adultos mayores (39%).

- El 8% de las personas con discapacidad manifestó ser víctima del conflicto armado.
- El 9% de la población con discapacidad registrada en el RLCPD manifestó pertenecer a un grupo étnico. De estos, el 77% es indígena, el 23% se reconoce como Negro, Afrodescendiente, raizal o Palenquero y el 0,3% como Rom.



- La limitación en el acceso a la escolaridad resulta altamente concurrente, el 87% no tiene asistencia escolar.

➤ **Costos indirectos de la discapacidad y su incidencia económica.**

Es importante considerar la teoría de la capacidad, como un instrumento para evaluar el bienestar humano y la igualdad de la libertad individual, pues la posición particular de una persona dentro de un entorno social debe tener en cuenta dos perspectivas:

- 1) El bienestar, definido por los logros y funcionamientos valiosos alcanzados,
- 2) La libertad, definida por las oportunidades reales que la persona tiene de alcanzar el bienestar.

Dado esto, es donde surge la necesidad de determinar el conjunto de precariedades que enmarca la población con Discapacidad, como

prioridades de atención desde las herramientas y mecanismos que se cuentan dentro de las sociedades, como es la intervención del Estado y sus Gobiernos para solventar dichas falencias que no solamente competen al individuo que padece algún tipo de afectación que le hace incluirse dentro del concepto de discapacitado, sino también a las afectaciones que trae para su entorno.

Dado lo anterior y teniendo en cuenta las variables que rodean el bienestar social, se desprenden los costos indirectos que definen la inclusión en la sociedad de las personas con limitaciones físicas, mentales, entre otras; son estos costos los que aíslan la libertad y las oportunidades de alcanzar el bienestar.

Así, los costos adicionales en los que incurre una persona en condición de discapacidad o su cuidador, tienen una alta incidencia sobre el desarrollo de su libertad, su bienestar y la economía como ciclo; de igual manera se puede afirmar que existe una relación directa moderada entre las variables de pobreza y discapacidad, pues finalmente las personas con discapacidad se encuentran excluidas en su conjunto de condiciones sociales, en una evidente desventaja frente a los derechos atribuidos como personas.

Aunado al hecho de que las personas en condición de discapacidad, ven más comprometida su capacidad económica, por los gastos adicionales en lo que deben incurrir para su cuidado y desempeño en su vida diaria, estas afectaciones se incrementan por la inclemencia de la vez. Situación que desconoce el sistema de seguridad social, pues no se fundamenta en el respeto de los pilares de equidad e igualdad positiva, en virtud de los cuales se debe reconocer una liquidación pensional especial, reconociendo los costos adicionales en los que deben incurrir y en las escasas posibilidades de encontrar una fuente adicional de ingresos, pues si desde el principio fue difícil acceder a derechos como la educación y el trabajo, va hacer más imperioso acceder a un ingreso adicional a su pensión.

Lo anterior, sin desconocer que el párrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, que fue modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, contiene las denominadas pensiones especiales de vejez, a la luz de las cuales se flexibiliza el requisito de la edad para acceder a dicha prestación, como una medida que busca proteger y garantizar los derechos de las personas que se

encuentran en situación de discapacidad y sus familias, siendo igualmente necesario reconocer una liquidación especial para calcular el monto de la pensión especial de vejez, pues no basta con reconocer requisitos especiales para acceder al derecho, sino aún más establecer medidas que permitan garantizar que no se vulnerara el mínimo vital y la calidad de vida del pensionado que tiene una condición especial por su discapacidad.

Aunado a lo anterior, el cambio súbito en el ingreso de la persona en condición de discapacidad, una vez se pensiona, afecta directamente su vida digna, por lo que es necesario establecer una constante en su economía o por lo menos no causar una disminución considerable al momento de obtener la pensión.

➤ **¿En qué régimen pensional opera la pensión especial de vejez?**

Si bien la disposición normativa que está sujeta a modificaciones en el proyecto de ley, está contenida en el título II de la Ley 100 de 1993, que regula el régimen solidario de prima media con prestación definida, se debe especificar que la pensión especial de vejez y por consiguiente su forma de liquidación aplica tanto en el régimen ya citado, como en el régimen de ahorro individual con solidaridad, pues así lo ha dispuesto la Honorable Corte Suprema de Justicia y la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-758 de 2014, argumentando:

"Una característica que identifica al Sistema General de Pensiones, creado por la Ley 100 de 1993, es el estar compuesto por dos regímenes solidarios, excluyentes, pero que coexisten. Esa peculiaridad, que se traduce en la existencia de diferencias en la organización, estructura y financiación de tales subsistemas, no significa que son también distintos sus principios, características y objetivos que, en realidad, están concebidos y determinados legalmente para el sistema pensional, en general, y no para cada uno de los regímenes en particular.

(...)

Por manera que, así las prestaciones y beneficios a cargo de cada uno de ellos no se otorguen en los mismos términos y condiciones y presenten algunas obvias diferencias, dadas las peculiaridades que los identifican, es claro que los dos regímenes que integran el Sistema General de Pensiones deben cubrir

los mismos riesgos y contingencias. De no ser así, no se cumpliría el principio de integralidad que rige el Sistema de Seguridad Social Integral, el cual, desde luego, permea todo el Sistema General de Pensiones; principio que consiste, como lo define el literal d) del artículo 2 de la Ley 100 de 1993, en "...la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población".

Desde la anterior perspectiva, no resulta lógico que el legislador patrocine situaciones que conduzcan a que, sin ninguna razón de orden financiero, administrativo o referida a las condiciones particulares de los regímenes pensionales, a pesar de hallarse en las mismas condiciones que ameriten un trato excepcional y de cumplir con iguales requisitos en materia de afiliación y de densidad de cotizaciones, un afiliado a uno de los dos regímenes pueda gozar de una protección especial, como consecuencia de lo cual tenga derecho a determinada prestación, como una pensión, mientras que un afiliado al otro régimen no pueda tener acceso a esa protección"

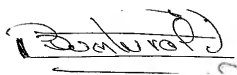
(...)

Surge del texto legal citado que la pensión especial de vejez que allí se regula no corresponde, en estricto sentido, a una prestación nueva, sino que se trata de la misma pensión de vejez que es común en los dos regímenes aludidos, sólo que, por un motivo proteccionista, propio de la seguridad social, su causación se anticipa por razón de la contingencia familiar allí referida. No existe, a juicio de la Corte, se insiste, una razón valedera para pensar que es exclusiva de uno de los dos subsistemas de pensiones previstos por la ley, pues basta recordar que esos regímenes no son antagónicos, ya que están concebidos como concurrentes para brindar a los afiliados modalidades distintas para la acusación de la pensión de vejez, pero, en todo caso, para cubrir las contingencias a los beneficiarios, así existan variantes en la forma como se otorga la prestación económica, pues, obviamente, la modalidad de la prestación y su cuantía no podrá ser exactamente la misma y dependerán ellas de las reglas específicas de cada régimen.

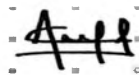
Es cierto que, de manera poco técnica, con el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 se adicionó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, que trata sobre la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida y se ubica dentro del título de que trata ese régimen. Pero esa circunstancia, que

indiscutiblemente en otro contexto podría servir como elemento que permitiría utilizar un criterio de interpretación sistemático, en este caso específico no puede llevar a concluir que el derecho consagrado en la norma bajo análisis sea exclusivo de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida, pues, en lo que concierne con la pensión especial en comento, basta tomar en consideración el propósito protector del derecho y la forma como está concebido, para fácilmente percatarse de que pueden y deben acceder al mismo los afiliados a cualquiera de los dos regímenes"

Cordialmente,



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



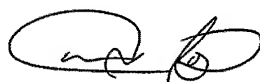
**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara

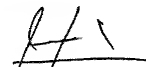


**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara

**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara


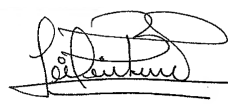

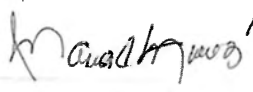
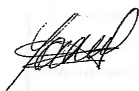
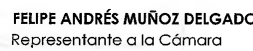
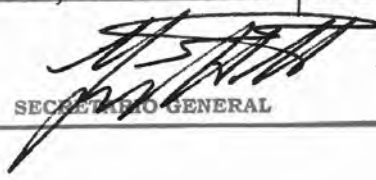


**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara



**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**  
Representante a la Cámara



<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                      Representante a la Cámara                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b>                      Representante a la Cámara                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b>                      Representante a la Cámara                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b>                      Representante a la Cámara                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>YAMIL HERNANDO ARANDA PDAUÍ</b>                      Representante a la Cámara                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b>                      Representante a la Cámara                 </div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-bottom: 20px;"> <p style="text-align: center;"><b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b> <b>SECRETARÍA GENERAL</b></p> <p>El día <u>21</u> de <u>Julio</u> del año <u>2021</u></p> <p>Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo <u>      </u></p> <p>No. <u>089</u> Con su correspondiente</p> <p>Exposición de motivos, suscrito Por: <u>HR Buenaventura Leon, HR Armando Zabaran, HR Juan E. Rivera, HR Jde B. Padilla y otros HR RR</u></p> <p style="text-align: center;"> <b>SECRETARIO GENERAL</b></p> </div>
---	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2021 CÁMARA**

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

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1780 DE 2016, SE PROMUEVEN INCENTIVOS PARA LA VINCULACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.</b> Las <u>empresas que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 años y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los dos (2) años siguientes a su constitución.</u></p> <p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 7. No aporte a cajas de compensación familiar.</b> Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los <u>dos (2) primeros años de vinculación.</u></p> <p>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 1o.</b> El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.</p>	<p><b>Parágrafo 2o.</b> En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p><b>Parágrafo 3o.</b> Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> <u>Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</u></p> <p><b>Artículo 3º.</b> Adiciónese un parágrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 8o. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil.</b> Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.</p> <p><b>Parágrafo:</b> <u>Las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad.</u></p> <p><b>Artículo 4º.</b> Adiciónese un parágrafo artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.</b> La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos</p>
--	--

Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.

**Parágrafo 2.** La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.

**Parágrafo 3.** El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.

**PARÁGRAFO 4.** Las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando; siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el período de la práctica.

**Artículo 5°.** Adicionar un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

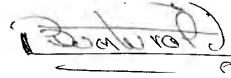
**Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del estado.** El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.

Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.

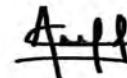
**Parágrafo.** La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral, al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatoria.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



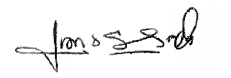
**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



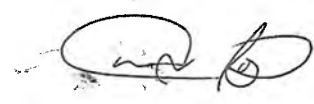
**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



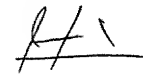
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara



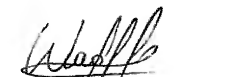
**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara



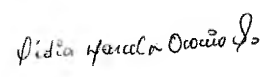
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara



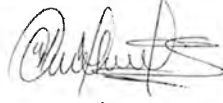
**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara



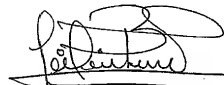
**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara



**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES**  
Representante a la Cámara



**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara



**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Representante a la Cámara



**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara



**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**  
Representante a la Cámara



**YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI**  
Representante a la Cámara



**FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1780 DE 2016, SE PROMUEVEN INCENTIVOS PARA LA VINCULACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "**

**1. INTRODUCCIÓN**

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. De allí que Colombia expidiera la 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, con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad; como una medida urgente para prevenir las altas cifras de desempleo.

El desempleo juvenil es uno de los grandes problemas de la economía global. El caso colombiano representa un interesante caso de estudio: por una parte, el país tiene la mayor tasa de desempleo de jóvenes con alta educación dentro de los países latinoamericanos; por otra, la tasa de desempleo de jóvenes con baja educación es de las más bajas de la región. El panorama de las mujeres es el más complejo: las mujeres jóvenes con más educación son quienes presentan más problemas en su empleabilidad; por su parte, la informalidad laboral impacta más a los jóvenes y a las mujeres.

Sobre el tema, la ley de formalización y generación de empleo, en el marco del sistema de relaciones laborales colombiano, Ley 1780 de 2016, es el instrumento de formalización y generación de empleo, la cual contiene las normas que articulan el conjunto de incentivos a la contratación y el emprendimiento juvenil.

Las medidas contenidas en esta ley se orientan a incentivar la formalización empresarial y laboral mediante mecanismos heterogéneos a aquellas empresas que no cuentan con una estrategia específica, por tanto se hace necesario se acoja las empresas a los beneficios tributarios, seguridad social y cajas de compensación familiar. Es de resaltar que una vez obtengan dichos beneficios no solo se favoreciera la empresa si no que también se contribuirá a reducir el desempleo juvenil; permitiendo de igual manera, garantizar a la población juvenil adquirir su primera experiencia laboral; esta iniciativa legislativa permite dar guía a la juventud para proyectarse hacia el futuro como personas, especialmente a

los jóvenes que terminan su estadía en las instituciones de del ICBF, ya que dicha población requiere de un permanente apoyo.

Cabe señalar que, aunque existe un amplio marco legal para la garantía de los derechos de las personas con falta de oportunidades laborales, para la población juvenil se hace indispensable tener presente que en su mayoría se enfrentan a un entorno de alta vulnerabilidad conforme al derecho del trabajo.

De acuerdo con el Dane, el porcentaje de ocupación laboral de la población menor de 28 años en el último trimestre de 2019 fue 57,1%; la población presenta algún porcentaje de ocupación laboral, pero se hace necesario manifestar que Colombia ocupa uno de los mayores índices de desempleo juvenil, lo cual afecta y vulnera el acceso a servicios sociales, educación y cobertura en salud.

Una problemática tangible es la falta de acceso a un empleo digno por parte de la población en el país y en especial en el departamento de Cundinamarca, en el cual las alarmas se encienden frente al hecho que atribuyen a la falta de oportunidades causa principal por la cual no han accedido a una formación y capacitación en donde los niveles educativos son la mayor problemática para acceder a un trabajo para la población juvenil.

**2. OBJETO:**

El presente proyecto de ley tiene por objeto ampliar reforzar ampliar los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimular la vinculación laboral de jóvenes, entre 18 y 28 años de edad, al sector productivo, fomentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y oportunidades junto con la promoción de mecanismos y talentos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia.

**3. MARCO LEGAL**

El presente proyecto de ley va en línea con otros desarrollos normativos que han buscado promover la vinculación laboral de jóvenes, a través de la generación de incentivos y la eliminación de barreras de acceso al mercado de trabajo:

- **Constitucional Nacional, Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

- **Constitucional Nacional, Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá ofrecer título de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionaran y vigilaran el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquéllas que impliquen un riesgo social.

- **Ley 789 de 2002.** Que tiene como propósito el "deslaborizar" el vínculo definido con el Contrato de Aprendizaje. De tal manera que, en la actualidad, el contrato de aprendizaje es una figura especial dentro de Derecho del Trabajo que no tiene una connotación laboral.

- **Ley 1429 de 2010.** "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo", la cual se pretende modificar con esta iniciativa".

Respecto de la cual la Corte Constitucional determinó que, cuando una norma limita medidas de fomento a la población que se encuentre en un rango de edad, no se estaría discriminando a la población que no se encuentre en el rango, sino que toma en cuenta la situación particularmente difícil por la que atraviesan los mismos.

- **Ley 1636 de 2013.** Que tiene como principal objetivo la creación del Mecanismo de Protección al Cesante. Dentro de esta Ley se contempla la creación del Servicio Público de Empleo, como un sistema que contribuye a la articulación de oferta y demanda de trabajo, eliminando los costos asociados a la intermediación laboral. Esto es particularmente importante para los jóvenes, que una vez salidos de sus procesos de formación no cuentan con los vínculos sociales necesarios para ubicarse laboralmente.

- **Ley 1738 de 2014.** En la cual se eliminó el requisito de la libreta militar para obtener el grado en la universidad. Esto permite que muchos jóvenes puedan culminar adecuadamente sus procesos de formación, vitales para el adecuado posicionamiento en el mercado de trabajo

**Jurisprudencia**

**La honorable Corte Constitucional, en Sentencia 115, de 2017,** consideró que las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado, para el acceso al empleo formal en beneficio de una población de manera sectorizada, materializa el Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1º Constitucional. Pues, con estas medidas se persiguen la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo, y al principio de progresividad.

**Sentencia 00485 de 2017 Consejo de Estado.** Las empresas de servicios temporales pueden contratar la prestación de servicios con terceros para colaborar

temporalmente en el desarrollo de sus actividades misionales, en los casos puntualmente precisados en dicha normativa. Al revisar el contenido de la norma demandada, la Sala encuentra que del mismo no se evidencia una contradicción con lo dispuesto en los artículos 71 y siguientes de la Ley 50 de 1990, según se analiza a continuación. Efectivamente, las normas que se acusan prevén la posibilidad de que las empresas de servicios temporales presten servicios misionales temporales. Asimismo, nota la Sala que los dos requisitos para ello no niegan la posibilidad de que las empresas de servicios temporales presten servicios misionales temporales: por el contrario, dichos requisitos están ligados a que los servicios misionales tengan precisamente un carácter permanente, y éstos sean vulnerarios de los derechos previstos en la legislación laboral. **NOTA DE RELATORIA:** Con aclaración de la sentencia de 27 de julio de 201

**Las Normas Internacionales del Trabajo relativas al empleo juvenil**

La legislación laboral y los reglamentos basados en Normas Internacionales del Trabajo (NIT) son fundamentales para señalar vías hacia el trabajo decente para los jóvenes. En 2005 y 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció, que si bien la mayoría de las Normas Internacionales del Trabajo son aplicables a las personas jóvenes, algunas son particularmente importantes. Esto se debe a que las condiciones básicas necesarias para la creación de empleos de buena calidad son presentes, o porque contienen disposiciones específicas a los jóvenes.

Las NIT cubren como temas centrales la capacidad educativa, la mejora de la empleabilidad, el espíritu empresarial y la creación de empleos productivos para jóvenes. También establecen disposiciones importantes sobre cómo los jóvenes ingresan a la fuerza laboral y las condiciones de empleo, como la edad mínima de admisión, la remuneración, el tiempo, el trabajo nocturno y los exámenes médicos, la seguridad y la salud ocupacional, y la inspección del trabajo de trabajo.

Las Normas Internacionales del Trabajo incluyen Convenios y Recomendaciones. En conjunto, estos instrumentos proporcionan una guía práctica para los países que tratan de facilitar la integración plena y productiva de los jóvenes al mercado laboral.

Los Convenios Internacionales del Trabajo son tratados internacionales sujetos a ratificación por parte de los Estados Miembros de la OIT.

Las Recomendaciones son instrumentos no vinculantes que establecen directrices que ayudan a orientar la política nacional.

Los países que han ratificado los convenios informan periódicamente sobre los progresos realizados.

El mecanismo de control de la OIT examina estos informes e identifica áreas de mejora, si es necesario. Así mismo, a través de la cooperación técnica, la OIT apoya a los países a fortalecer sus capacidades en este sentido.

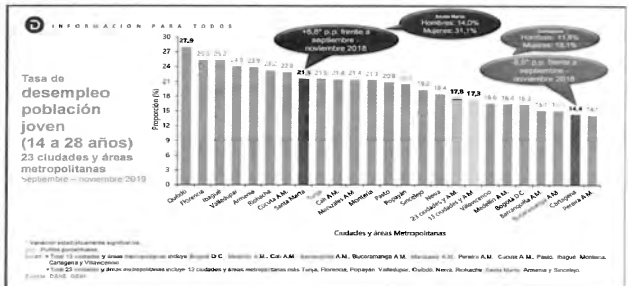
**4. CIFRAS**

Para el profesor Roberto Sánchez Torres, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, el fenómeno se debe a tres razones: "Primero los jóvenes tienen menos experiencia, siendo una barrera para la entrada al mercado laboral; segundo, hay un desbalance entre el aparato productivo y el sector educativo, porque las personas se capacitan en carreras que no se necesitan y tercero, los jóvenes pueden durar más tiempo sin empleo a diferencia de los jefes de hogar, porque tienen menores responsabilidades".

Además, la OIT consideró que la situación de los jóvenes entre 15 y 24 años es más crítica, porque aparte del desempleo, quienes se encuentran laborando lo hacen en trabajos precarios, informales y con bajos salarios.

"La tasa de desempleo en las mujeres jóvenes es más alta que la de los hombres. Por otra parte, los jóvenes con carreras universitarias tienen una tasa de desempleo más alta frente a quienes tienen pocos recursos económicos, pues estos últimos terminan aceptando cualquier tipo de trabajo sin importar la precariedad del empleo", señaló el profesor Sánchez.

**¿Cómo está Colombia?**





De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, en noviembre de 2019 la tasa general de desempleo fue 9,3% a nivel nacional; y de 10,4% en 13 ciudades y áreas metropolitanas. La tasa de desempleo de los jóvenes se ubicó en 16,7%, siendo Quibdó la que presentó la mayor con el 27,9%. Pereira tiene la menor tasa con 14,1%.

El Dane, nos presenta un porcentaje en cuanto a la ocupación laboral de la población menor de 28 años en el último trimestre de 2019 fue 57,1%, mientras que en el mismo período de 2018 esta tasa se ubicó en 58,3%.

"Recientemente, se planteó una política para emplear a jóvenes adquieran experiencia y aunque es importante es insuficiente, porque es una propuesta limitada, debido a que soluciona únicamente el problema de la experiencia, pero no el de la sobre calificación y del excedente de mano de obra en ciertas disciplinas"

Por su parte, Costa Rica es el país con el mayor desempleo juvenil con un indicador de 31,1 %, mientras Guatemala tiene el índice más bajo con 5,8 %. Colombia se ubica en un puesto intermedio con el 14%.

**5. PROBLEMÁTICA**

En Colombia son muchos los retos que los jóvenes menores a los 28 años tienen para ingresar al mundo laboral, el 80% de los jóvenes no consiguen su primer trabajo en la misma empresa donde realizaron sus prácticas profesionales; por tanto se requiere de que las empresas se les ordene quede forma obligatoria den prioridad a seguir la etapa productiva y así se evite la deserción laboral en la población joven.

Si bien es cierto se hace necesario y urgente motivar a las empresas que contraten a la población joven al sector productivo, el cual el gobierno Nacional les ofrece beneficios tributarios, cabe señalar que muchas de las empresas no es de su prioridad fomentar y adquirir los beneficios que establecidos en la ley 1429 de 2010 "la cual ordena la formalización y generación de empleo".

Son diversas las perspectivas desde las cuales el tema se puede abordar. Primero, es importante derribar ciertos mitos que existen alrededor de la población joven. Uno de ellos relacionados con que a los jóvenes no les gusta trabajar. "la realidad es que los jóvenes son muy buenos trabajadores, de hecho, son muy eficientes debido a la facilidad que tienen para utilizar la tecnología a su favor". Así mismo se ha podido identificar, que una de las razones por la que los jóvenes se irán a

otra empresa es, en un 15%, por la búsqueda de estabilidad laboral y que quizá no le tienen cuenta sus destrezas, su capacidad y el talento de los jóvenes.

El origen del mito quizás sea, que estas nuevas generaciones a diferencia de las anteriores le dan mucha más prioridad a un balance entre su vida laboral y su vida personal y ese es el reto que tienen las empresas: ofrecerles beneficios que garanticen un equilibrio en este sentido. En este sentido uno de los factores con los que los jóvenes evalúan sus empresas es por la calidad de vida y beneficios que les otorgan, 12% y 11% respectivamente.

Por otra parte, es importante que los jóvenes consideren varios factores que deben tener en cuenta a la hora de buscar su primera experiencia laboral, la mayoría de los nuevos profesionales se enfocan principalmente en los beneficios que les puedan ofrecer, el salario resulta una prioridad. Sin embargo, el primer trabajo es un primer paso muy importante para lo que será el futuro laboral, por lo que también se recomienda analizar los pros y contras de su próximo empleador, la proyección laboral que el cargo ofrece, los retos y responsabilidades que permitan adquirir habilidades y experiencia futura y por qué no, rodearse de personas que profesionalmente son modelos a seguir, que seguro, tienen mucho que enseñar.

Finalmente, es importante que las empresas identifiquen oportunidades para potenciar el talento joven y aprovechar no sólo las competencias cognitivas de los jóvenes trabajadores, sino su capacidad de innovación, su amplio dominio de herramientas tecnológicas y su rápida capacidad de aprendizaje. Este es el reto para que las empresas muestren la empleabilidad como un camino tan válido como el emprendimiento, e incluso, puedan incorporar la innovación y el emprendimiento a los entornos laborales.

**6. INCIDENCIA DE LA LEY 1780 DE 2016, SE GENERAN MEDIDAS PARA SUPERAR BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO, EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO JUVENIL.**

Con la información encontrada en el reporte del DANE, se puede establecer que la problemática de la ocupación laboral de la población juvenil es una de las afectaciones más grandes que afronta el territorio nacional en 57.1 %, en menores de 28 años, con la implementación de la Ley de Inclusión 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo" genera incentivos de tipo fiscal, parafiscal y de costos por los derechos de matrícula mercantil y renovación de los comerciantes, para las pequeñas empresas que se formalicen, de tal forma que aumenten sus beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Y donde también se propiciaron espacios en los que las empresas se acogerán de manera obligatoria a obtener beneficios y adquirir obligaciones, por tal razón el Gobierno

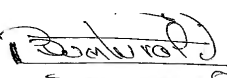
Nacional brindara a la población juvenil herramientas con el fin de mitigar la deserción laboral de nuestros jóvenes.

La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 39,2%, lo cual significó una disminución de 7,0 p.p. frente al trimestre móvil febrero - abril 2019. Para los hombres esta tasa se ubicó en 47,7% y para las mujeres la TO fue 30,6%; como consecuencia de la implementación de la ley 1429 de 2010 se deben buscar mecanismos para el acceso efectivo a la implementación de empleo por parte de las empresas de carácter obligatorio; en donde prevalezcan los siguientes aspectos:

- Impulsar ante las empresas la motivación y la implementación de del empleo juvenil.
- promover el empleo juvenil en su etapa productiva dentro de la misma empresa con carácter prioritario.
- Los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o entidades de hogar de paso se les deberá garantizar rutas de inserción laboral, emprendimiento y motivación para afrontar su futuro.

Conforme a todo lo expuesto, se evidencia la necesidad de la presente iniciativa legislativa con la cual se busca garantizar el acceso de oportunidades laborales, capacidad y talento humano de los jóvenes, entre los 18 a 28 años de edad, mediante la articulación de programas que benefician a esta población juvenil y el establecimiento de rutas de inserción laboral, emprendimiento y motivación que les sirva para afrontar su futuro; así como el fortalecimiento de las empresas del país a través de la concesión de incentivos tributarios causados por la vinculación laboral de la mencionada población.

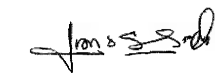
Cordialmente,

  
Representante a la Cámara

  
ALFREDO APÉ CUELLO BAUTE  
Representante a la Cámara

  
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON  
Representante a la Cámara

  
ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS  
Representante a la Cámara

  
JUAN CARLOS WILLS OSPINA  
Representante a la Cámara

  
ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE  
Representante a la Cámara

  
JUAN CARLOS RIVERA PEÑA  
Representante a la Cámara




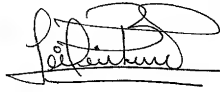

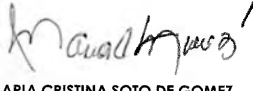


  
JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO  
Representante a la Cámara

  
WADITH ALBERTO MANZUR IMBET  
Representante a la Cámara

  
NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO  
Representante a la Cámara

  
FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA  
Representante a la Cámara

  
EMETERIO JOSE MONTÉS CASTRO  
Representante a la Cámara

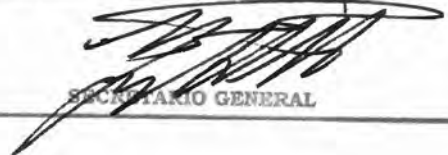
 <b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara	 <b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES</b> Representante a la Cámara
 <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara	 <b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara
 <b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara	 <b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>YAMIL HERNANDO AKANDA PADAÚI</b> Representante a la Cámara	 <b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 090 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

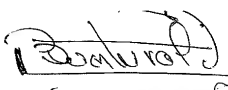
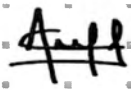
HR Buenaventura Leon, HR Jose E. Hernandez  
HR Adriana Natis, HR Nidia Oforio y otros H.H.RR

  
SECRETARIO GENERAL

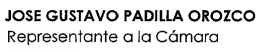
**PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas y rurales.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA Y FORTALECER LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO INMOBILIARIO EN ÁREAS URBANAS Y RURALES"</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Recursos para el financiamiento de programas de vivienda de interés social para la construcción de vivienda urbana y rural.</b> La asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para programas de vivienda de interés social bajo las modalidades de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada, en zonas rurales y urbanas será progresiva según el déficit habitacional.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> La formulación y ejecución de la política de vivienda para programas de construcción en sitio propio o autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, en zonas rurales y urbanas contará con los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Enfoque territorial:</b> Deberá tener en cuenta las particularidades climáticas, las prácticas culturales, la composición familiar, los materiales predominantes en los territorios, la transmisión y preservación de los saberes locales de construcción, la arquitectura tradicional y las condiciones particulares territoriales para la provisión de servicios públicos.</li> <li><b>2. Participación:</b> Los habitantes de las zonas donde se implementarán las medidas de construcción y mejoramiento de la vivienda participarán en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento. Las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de la presente ley promoverán el uso de la mano de obra local y la autoconstrucción.</li> <li><b>3. Desarrollo progresivo:</b> Posibilidad de desarrollar sistemas de construcción progresiva de acuerdo a las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>4. Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución:</b> Deberá propender por garantizar los menores costos de extracción, procesamiento y transporte de materiales, y en el proceso de construcción. Promoción de la vivienda unidad de producción: En los casos en que la vivienda sea necesaria para garantizar la subsistencia económica de los habitantes deberá promoverse el ambiente doméstico como una unidad de producción.</li> <li><b>5. Igualdad.</b> Las entidades involucradas deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito.</li> <li><b>6. Enfoque diferencial:</b> Se deberá procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias, el enfoque diferencial y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.</li> </ol> <p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 8º de la Ley 3ª de 1991, contenido en el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>Artículo 8º.</b> El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.</p> <p><b>Artículo 4º. De la participación de las Cajas de Compensación Familiar en programas de vivienda de interés social.</b> Las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar el 10% de los recursos FOVIS de cada año para atender programas de familias damnificadas por desastres naturales, por crisis fronteriza y víctimas del conflicto armado, que se encuentren debidamente certificadas por las entidades competentes o que hayan sido declarados en situación de riesgo, de acuerdo a la reglamentación que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Dicho porcentaje también aplica para familias cuyas unidades de vivienda resulten afectadas por eventos terroristas y catastróficos, previa certificación de la autoridad</p>
---	--

<p>competente. Se dará prioridad a las familias afiliadas y luego a las no afiliadas incluidas en los censos y/o reportes oficiales.</p> <p>Se dará prioridad a las familias afiliadas y luego a las no afiliadas incluidas en los censos y/o reportes oficiales.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los recursos no apropiados de que trata el inciso primero podrán ser reasignados por las Cajas de Compensación Familiar para la financiación de los demás programas de acceso a vivienda.</p> <p><b>Artículo 5°. Incentivo para la construcción y/o mejoramiento de viviendas sostenibles.</b> Las familias beneficiarias del programa de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, que empleen materiales y mecanismos amigables con el medio ambiente, accederán a los beneficios e incentivos de ahorro de servicios públicos establecidos en las disposiciones vigentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para la incorporación de materiales y mecanismos amigables con el medio ambiente, las autoridades competentes deberán realizar estudios técnicos y financieros que garanticen la viabilidad y factibilidad de estas medidas.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el parágrafo 3 del artículo 26 de la ley 1469 de 2011, el cual quedara así:</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda usada y nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para estas últimas.</p> <p>En los programas de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada en zonas rurales y urbanas; la cobertura de las tasas de interés señaladas en este parágrafo, podrá ser complementaria de la demás modalidad</p>	<p>de subsidio establecidas por el Gobierno Nacional, siempre que la fuente de financiación provenga de entidades financieras y cajas de compensación familiar.</p> <p><b>Artículo 7°. Formalización del mercado de vivienda usada.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de los inmuebles sujetos a subsidios familiares de vivienda y subsidio a la tasa de interés para las viviendas usadas. Concurrentemente, el Ministerio de Vivienda trabajará con los gremios correspondientes para buscar una formalización del sector inmobiliario</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Facúltase al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como receptor de los bienes, derechos y obligaciones de los extintos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial o del Inurbe en liquidación o quien haga sus veces, para ceder mediante resolución administrativa a título gratuito los bienes inmuebles que pertenecían a dichas entidades desaparecidas, y que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión, a favor de las entidades territoriales del orden municipal o distrital en donde se hallen ubicados.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los bienes de uso público o zonas de cesión se entenderán entregados física y materialmente a las entidades del orden municipal o distrital, con la sola inscripción del acto administrativo de transferencia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva. Las entidades territoriales deberán sanearlos como requisito de la cesión.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá ceder mediante resolución administrativa y/o como dación en pago a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos que conformen el plan vial del respectivo ente territorial de propiedad de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial o de la Unidad Administrativa Especial</p>
<p>Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados, tengan vocación o hagan parte del Plan Vial Municipal.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La entidad receptora de los bienes de uso público o zonas de cesión deberá entregar certificación que acredite que la entidad cedente queda a paz y salvo por concepto de impuestos, tasas y contribuciones.</p> <p><b>Artículo 9°.</b> Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 7°</b> Facúltase al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como receptor de los bienes, derechos y obligaciones de los extintos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial o del Inurbe, en liquidación o quien haga sus veces, para cancelar mediante resolución administrativa los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles adjudicados por el extinto Instituto de Crédito Territorial y cuyos obligaciones se encuentren a paz y salvo, entre otros, hipotecas, pactos comisorios y condiciones resolutorias.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La cancelación del patrimonio de familia deberá ser efectuada conforme la normatividad vigente y no requerirá autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En las resoluciones administrativas de cancelación de gravámenes no se requerirá indicar el valor del gravamen que se cancela ni el monto por el que el mismo fue constituido.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Este trámite quedará exento del pago de los derechos registrales y de boleta fiscal.</p> <p><b>Artículo 10.</b> En ningún caso se aplicará la cesión a título gratuito, cuando el inmueble se encuentre ubicado en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zonas destinadas a obras públicas, o de infraestructura básica o de afectación vial;</li> <li>2. áreas no aptas para la localización de vivienda;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. zonas de alto riesgo no mitigable;</li> <li>4. zonas de protección de los recursos naturales;</li> <li>5. zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos que los desarrollen o complementen,</li> <li>6. zonas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas, gitanos,</li> <li>7. zonas que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o complementen.</li> </ol> <p><b>Artículo 11.</b> Anualmente, o cuando el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros descentralizados o la entidad que haga sus veces, realicen procesos de actualización, conservación y formación catastral, remitirán a las entidades públicas que lo soliciten para dar aplicación de la presente norma, la base catastral actualizada con la información completa junto con su cartografía en formato digital.</p> <p><b>Artículo 12.</b> El Ministerio de Vivienda en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá hacer público el inventario único de los bienes fiscales de la nación que son objetos de cesión, utilizando diferentes fuentes de información como IGAC, DANE y CISA.</p> <p><b>Artículo 13. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b> Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ALFREDO APE CUELLO BAUTE</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div>



 <p><b>CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> Representante a la Cámara</p>
--	--

<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ____ DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA Y FORTALECER LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO INMOBILIARIO EN ÁREAS URBANAS Y RURALES"</b></p> <p><b>1. ANTECEDENTES</b></p> <p>Se debe precisar que la presente iniciativa legislativa ya había surtido trámite en el Congreso de la República la legislatura pasada, este Proyecto de Ley N° 041 de 2019 Cámara - 323 de 2020 Senado fue aprobada en la Cámara de Representantes y en Senado fue archivada por no alcanzar a surtir el primer debate en dicha legislatura, razón por la cual se radica nuevamente.</p> <p><b>2. OBJETO DE LA INICIATIVA.</b></p> <p>La iniciativa tiene por objeto promover la inversión en programas de viviendas de interés social bajo las modalidades de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada; la formulación de mecanismo para la legalización de su tenencia a través de un saneamiento inmobiliario, a fin de que más colombianos sean propietarios y garantizar la disminución de los niveles de pobreza y niveles bajos de ingreso, buscando reducir de igual manera las Necesidades básicas insatisfechas (NBI) mediante el desarrollo de los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Impulsar programas de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, incentivando y buscando construcciones y materiales sostenibles amigables con el medio ambiente.</li> <li>Establecer instrumentos que faciliten la cesión a título gratuito de predios inmobiliarios fiscales a familias ocupantes de ingresos bajos.</li> </ol> <p><b>3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia, en su artículo 51 consagra el derecho fundamental a la vivienda digna o adecuada, el cual es desarrollado por las leyes 1753 de 2015, modificada a su vez por las leyes 890 de 2017, 1753 de 2015, 1687 de 2013, 1593 de 2012 y el decreto 1077 de 2015, el cual compiló como Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el derecho constitucional a una vivienda digna.</p>	<p>La iniciativa pretende la materialización de esta máxima constitucional a partir de la formulación de mecanismos que les permitan a los ciudadanos acceder a los subsidios para adquirir inmuebles usados o nuevos, la construcción en sitio propio y el mejoramiento de vivienda. Lo anterior, como respuesta al déficit habitacional del país y que la política solo enfocada en los subsidios a vivienda nueva, si bien contribuyen, es necesario un mayor impulso incluyendo la vivienda usada y sitio propio.</p> <p>Debe tenerse presente, que la garantía de vivienda digna configura una de las estrategias más importantes de la política social del Estado, donde intervienen en el avance dimensiones fundamentales del bienestar y por ende en el crecimiento económico y en el desarrollo de un país, la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la disminución de la pobreza y la inequidad entre los ciudadanos.</p> <p><b>DÉFICIT DE VIVIENDA EN EL PAÍS.</b></p> <p>Según cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>1</sup>, el déficit habitacional urbano (correspondiente al porcentaje de viviendas que presentan carencias habitacionales<sup>2</sup>) afecta a cerca de 1.7 millones de hogares, principalmente concentrado en la población de bajos ingresos. Sumado al déficit rural y la necesidad de proveer vivienda formal para los 254.000 hogares urbanos que se crean anualmente en el país.</p> <p>En cuanto a los departamentos con mayor porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son Vaupés con un 68,9%, Vichada 67,7%, Chocó 65,5%, Guainía 59,4 y La Guajira 53,3% y los menores son Bogotá con 3,4%, Valle del Cauca 6,2%, Cundinamarca 6,3%, Quindío 6,7 y Risaralda 8,1%. Sin embargo, las cifras en los centros poblados y rurales dispersos cambian Vaupés 86,1%, Vichada 85,2%, Guainía 79,3%. La guajira 75,4% y Chocó 62,7% resaltando que el desarrollo de vivienda se genera en mayor medida en las zonas urbanas.</p> <p>En Octubre de 2020, después de la caída del sector por el Covid-19, se comercializaron 20.361 viviendas nuevas, donde se vendieron 13.991 unidades de vivienda de interés social (VIS), superando en 42,5% las ventas del mismo mes de 2019. Por su parte, en el segmento No VIS se comercializaron 6.370, superando en 43,1% las ventas de octubre de 2019. De esta forma, el acumulado enero-octubre</p> <p><small>1 Tomada de exposición de motivos ley de vivienda y habitad. Iniciativa Ministerio de Vivienda. 2 El déficit habitacional se divide en el déficit cuantitativo (cantidad de viviendas que se deben construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento) calculado en 5,20% -586.849 hogares-, y el déficit cualitativo (cantidad de viviendas que presentan deficiencias habitacionales que pueden ser objeto de mejoramiento o ampliación) estimado en 9,75% -1.095.461 hogares-.</small></p>
--	---

de 2020 alcanzó las 135.523 unidades, con un crecimiento de 1,9% frente al mismo período de 2019 a pesar del impacto de la emergencia sanitaria y se culminó el año con 177.000 unidades de vivienda, lo que ayudó en el crecimiento del sector.

**FACILITAR EL ACCESO A VIVIENDA.**

Esta iniciativa es una herramienta que permite disminuir el déficit habitacional garantizando que las políticas de vivienda lleguen a todos los sectores del país, a través de diversos mecanismos orientados al acceso a la vivienda digna, la entrega de subsidios para adquirir inmuebles usados o nuevos, el subsidio al interés, la construcción en sitio propio y el mejoramiento de vivienda.

Es así como a través de este proyecto, se logrará dar igualdad garantizando el derecho a la vivienda digna e impulsar una equidad al encontrar diferentes necesidades y darle solución a cada una, mediante procesos reformados o introducidos para garantizar que aun en situaciones distintas, se cumpla con el objetivo de crear oportunidades para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a una vivienda digna.

El Ministerio de Vivienda ha señalado que el 75 % de los subsidios VIS se han focalizado hacia familias con ingresos entre cero y dos salarios mínimos y "la meta es que, para el 2030, 1,1 millones de familias con este rango de ingresos sean beneficiadas. Por otra parte, el 60 % de los subsidios VIS han sido entregados a mujeres, permitiendo que al 2030 tengamos cerca de 980.000 mujeres con vivienda propia.

De igual manera, en el primer trimestre de 2021 se han vendido cerca de 54.874 viviendas nuevas, 27.004 inmuebles VIS vendidos y 17.870 viviendas No VIS, así mismo, se empezaron a construir 38.140 viviendas y se lanzaron al mercado 194.481 nuevas opciones al mercado. A pesar de los esfuerzos encaminados a la disminución del déficit habitacional se considera importante incorporar la vivienda usada y la construcción en sitio propio, evitando la restricción de vivienda nueva y permitiendo un mayor alcance de los beneficios ofrecidos por el Gobierno Nacional.

**VIVIENDA USADA**

La vivienda usada también ha jugado un papel importante dentro de la dinámica del sector vivienda en el país, en 2019, con corte a marzo, el valor de los créditos desembolsados para vivienda usada aumentó 18,2%, alcanzando los 3,22 billones de pesos. Regiones como Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, Cundinamarca y Santander fueron algunas en las que el incremento de estos rubros representó un gran logro si se tiene en cuenta que algunos sectores de la economía nacional, en el último año y medio, enfrentaron duras crisis.

Así mismo, entre abril de 2017 y marzo de 2018, las entidades financiadoras de vivienda, entregaron un total de 7,25 billones de pesos para la adquisición de estas, de los cuales 3,22 fueron asignaron a inmuebles usados; y el valor de los créditos aumentó 10,9% frente al mismo período inmediatamente anterior, debido al aumento de desembolsos del Fondo Nacional del Ahorro (FNA), entidad con la cual Fedelonjas tiene suscrito un convenio para que sus afiliados, que cuentan con crédito aprobado, puedan acceder a una vivienda usada con la mejor calidad, ubicación y precio.

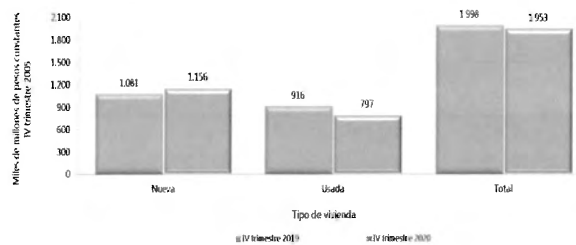
De igual manera las cajas y los fondos de vivienda aumentaron los desembolsos para vivienda usada en 43,8%; y la banca hipotecaria en 18,3%. En total durante este periodo se financiaron 129.230 unidades habitacionales, de las cuales 84.454 fueron viviendas nuevas y 44.776 viviendas usadas.

Teniendo en cuenta la importancia que ha obtenido la vivienda usada en el sector habitacional del País, el proyecto de ley permite crear y diseñar políticas de acceso a la misma para aquellos ciudadanos en el que su capacidad de pago permita por los costos acceder de manera más eficiente a los programas que se generen en materia del usado, siendo esta otra alternativa para el cubrimiento de déficit habitacional.

**PARTICIPACION DE LA CAJAS DE COMPESACION FAMILIAR.**

Según el DANE, para el IV trimestre de 2020 la financiación de los programas de viviendas se comportó de la siguiente manera:

**Gráfico 1. Valor de los créditos entregados para la compra de vivienda por tipo de vivienda (Miles de millones de pesos constantes)**  
Total nacional  
IV trimestre (2019 - 2020)\*



Fuente: DANE, FIVL

Durante el año 2020, el valor de los créditos entregados a precios constantes para la compra de vivienda disminuyó 23,2% frente al año 2019, este comportamiento obedeció al decrecimiento del Fondo Nacional del Ahorro de 48,3%, las cajas y fondos de vivienda 24,5% y la Banca hipotecaria de 20,1%.

El proyecto pretende que la Cajas de Compensación a través del FOVIS se convierta en una fuente de financiación directa y efectiva de los programas de acceso a vivienda especialmente para familias damnificadas por desastres naturales o que hayan sido declarados en situación de riesgo atendiendo su grado de vulnerabilidad frente a otros grupos poblacionales y que concurren estas entidades la superación del déficit habitacional.

Finalmente debemos decir que el acceso a la vivienda constituye un proceso continuo de transformación, participación y cambio social que incrementa la libertad y el bienestar de las personas, en la medida en que contribuye al desarrollo de sus potencialidades, a la ampliación de sus capacidades y a la acumulación de riqueza.

**EL SANEAMIENTO INMOBILIARIO.**

En relación a la formalización y titulación predial se destacan, el difícil acceso a la propiedad como medio para garantizar la protección integral a la familia como institución básica de la sociedad, en razón a que algunas familias han venido ocupando bienes fiscales por mucho tiempo sin tener acceso formal a la propiedad.

Así mismo, existe conflictos entre particulares y temas no resueltos en cuanto a la titulación real de los predios, toda vez, que muchos de ellos, llevan los procesos por décadas sin una respuesta real a su necesidad.

Este proyecto pretende en este aspecto de Saneamiento Inmobiliario, garantizando el derecho a la vivienda a través de la titulación de un predio fiscal estableciendo un procedimiento mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial, transfieren la propiedad de los predios fiscales urbanos ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, a quienes demuestren la ocupación del terreno y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos.

Como se ha indicado el déficit de vivienda tiene implicaciones económicas y sociales para el país, una de las causas del déficit lo constituye la informalidad en la tenencia de la tierra en un porcentaje superior al 33%, inseguridad en los títulos de propiedad que se encuentran debidamente registrados, y la precaria identificación de los predios derivada de la descripción literal de sus linderos y áreas, que impide reconocer más propietarios en el País.

A pesar de estar contempladas en la legislación colombiana, los medios, mecanismos, condiciones y programas de titulación de predios, en ocasiones se

presentan dificultades y retrasos en los procesos, convirtiéndose en trámites engorrosos y tediosos, donde particulares y autoridades declinan los esfuerzos y avances, permitiendo que tanto familias como entidades gubernamentales continúen en un círculo de informalidad de la propiedad.

**4. IMPEDIMENTOS.**

En virtud del artículo 286 de la ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la ley 2003 del 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés como lo desarrolla el artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

  
**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara

  
**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara

  
**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara


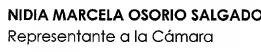
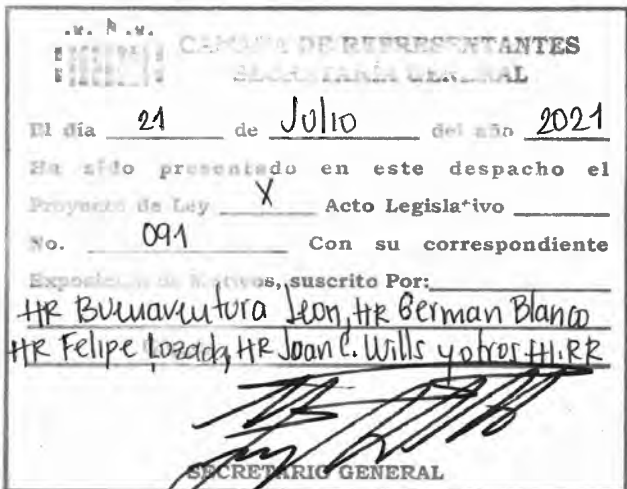
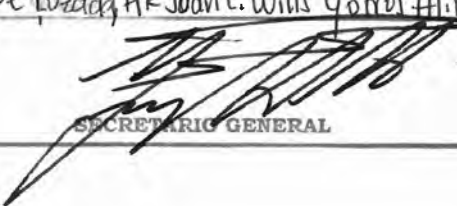





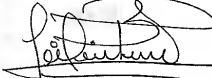



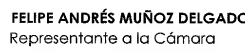
  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara

  
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara

  
**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara

  
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara

  
**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara

 <b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET</b> Representante a la Cámara	 <b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b> Representante a la Cámara	 <p>SECRETARÍA GENERAL</p> <p>El día <u>21</u> de <u>Julio</u> del año <u>2021</u></p> <p>Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____</p> <p>No. <u>091</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:</p> <p><u>HR Buenaventura Leon, HR German Blanco</u> <u>HR Felipe Lozada, HR Juan C. Willis y otros HR R</u></p> <p></p> <p>SECRETARÍA GENERAL</p>
 <b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b> Representante a la Cámara	 <b>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO</b> Representante a la Cámara	
 <b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara	 <b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ</b> Representante a la Cámara	
 <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara	 <b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara	
 <b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara	 <b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara	
 <b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI</b> Representante a la Cámara	 <b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> Representante a la Cámara	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2021 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia.

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1801 DE 2016, A FIN DE DEFINIR EL ALCANCE DEL COMPARENDO Y LA MULTA GENERAL EN COLOMBIA**

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 180. MULTAS.** Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.
2. Infracción urbanística.
3. Contaminación visual.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a



proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.

En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante **el personal uniformado de la Policía Nacional**, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Cuando la Multa General tipos 1 o 2 sea conmutada por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, no procederá la objeción y deberá cumplirse conforme a lo dispuesto por la administración distrital o municipal.

**Artículo 2º.** Adiciónese un artículo 180 A, a la Ley 1801 de 2016. El cual quedara así:

**Artículo 180 A. Procedimiento para objetar la medida correctiva de multa general, impuesta mediante comparendo.**

Cuando el personal uniformado de la Policía Nacional, tenga conocimiento de un comportamiento contrario a la convivencia que no sea de su competencia, podrá expedir orden de comparendo para presentarse ante la autoridad competente dentro de los 5 días siguientes, para la celebración de la correspondiente audiencia.

En todo caso, en el comparendo señalará:

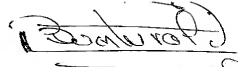
- A. fecha, hora y lugar de la expedición del comparendo.
- B. Identificación del uniformado de la Policía Nacional que lo expide.
- C. Relato sucinto de los hechos.
- D. Prueba o evidencia de la ocurrencia del hecho.
- E. El comportamiento contrario a la convivencia y su correspondiente multa general.
- F. Manifestación expresa por parte del infractor, de objeción o no objeción, de la medida correctiva de multa general.
- G. Cuando se trate de multa general tipos 1 o 2, si se conmuta o no.
- H. Nombre, identificación y huella dactilar del infractor.
- I. Dirección física, electrónica o número de teléfono celular y/o fijo del infractor.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** En caso de no ser posible la toma de la huella dactilar o la firma del infractor, el documento oficial de comparendo se firmará a ruego o por dos testigos.

Si se cuenta con instrumentos biométricos para la identificación de personas, estos podrán utilizarse para tal efecto, sin perjuicio de la identificación material o física.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Sin perjuicio de solicitar conmutación o la objeción dentro de los términos establecidos en la Ley 1801 de 2016, estas se podrán solicitar al momento de expedición y entrega del comparendo.

**Artículo 5º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara

Objetada la medida correctiva de multa general, el personal uniformado de la Policía Nacional, dentro de los 5 días siguientes a la interposición del incidente de objeción, mediante acto de policía motivado, decidirá si confirma o revoca la multa. Revocada la medida se procede a su archivo; confirmada la multa, se remitirá al inspector o corregidor, al primer día hábil siguiente a la expedición del acto de policía, con la correspondiente evidencia.

Mediante el proceso verbal abreviado, el inspector o corregidor, decidirá en primera instancia, si hay lugar a la imposición o no de la medida correctiva de multa, en los términos señalados en este código.

**Artículo 3º.** Adiciónese un artículo 180 B, a la Ley 1801 de 2016, el cual quedara así:

**Artículo 180 B. Firmeza de la medida correctiva de multa general, impuesta mediante comparendo.**

La medida correctiva de multa general cobrará firmeza, al sexto (6º) día de la expedición del comparendo, cuando:

- A. No se solicita la conmutación, en el caso de la multa general tipos 1 o 2, por participación en programa comunitario o de actividad pedagógica de convivencia, en el término establecido en este código.
- B. No se objeta en los términos establecidos en este código.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Cuando la medida correctiva de multa general se pague dentro de los 5 días siguientes a la expedición del comparendo, la multa cobrará firmeza de forma inmediata y no será susceptible de objeción ni de conmutación.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** En firme la medida correctiva de multa general, el personal uniformado de la Policía Nacional, liquidará y comunicará la multa impuesta al infractor. Una vez liquidada y comunicada la multa, se remitirá para el cobro coactivo en los términos de este código.

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 218 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedara así:

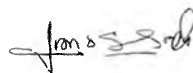
**ARTÍCULO 218. DEFINICIÓN DE ORDEN DE COMPARENDO.** Entiéndase por esta, la acción del personal uniformado de la Policía Nacional, que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva de multa general y solo podrá imponerse en el momento en el que se sucede el motivo.



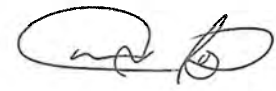
**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



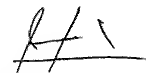
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara



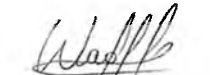
**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara



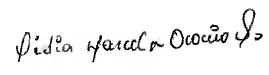
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara






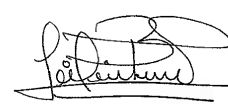

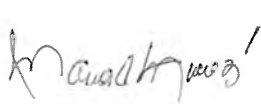


**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b>                  REPRESENTANTE A LA CÁMARA             </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1801 DE 2016, A FIN DE DEFINIR EL ALCANCE DEL COMPARENDO Y LA MULTA GENERAL EN COLOMBIA"</b></p> <p><b>I. OBJETO.</b> Definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia y precisar:</p> <p><b>A.</b> Que a través del documento oficial denominado comparendo, se puede imponer medida correctiva de multa general.</p> <p><b>B.</b> En caso de solicitar la conmutación de multa general tipos 1 o 2 por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, la misma no se podrá objetar.</p> <p><b>C.</b> La competencia del personal uniformado de la Policía Nacional para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolver el incidente de objeción de la medida correctiva de multa general.</li> <li>- Liquidar y comunicar la multa impuesta al infractor.</li> </ul> <p><b>D.</b> El termino y procedimiento para resolver el incidente de objeción de la medida correctiva de multa general.</p> <p><b>E.</b> La firmeza de la imposición de la medida correctiva de multa general, cuando se impone a través de comparendo.</p> <p><b>F.</b> El contenido del documento oficial denominado comparendo.</p> <p><b>II. ANTECEDENTES.</b></p> <p>Se debe precisar que la presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el último periodo de la legislatura pasada y fue archivada por no alcanzar a surtir el primer debate en dicha legislatura, razón por la cual se radica nuevamente.</p>
<p><b>III. JUSTIFICACIÓN.</b></p> <p>Inicialmente se debe anotar que en Colombia se conciben tres clases de comparendo a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El comparendo ambiental regulado por el artículo 8° de la Ley 1259 de 2008, que señala:</li> </ol> <p>"ARTÍCULO 8o. DE LA INSTAURACIÓN DEL COMPARENDO AMBIENTAL. En todos los municipios de Colombia se instaurará el instrumento de Comparendo Ambiental, para lo cual los Concejos Municipales deberán aprobar su reglamentación a través de un acuerdo municipal.</p> <p>Es responsabilidad de las Alcaldías y Concejos Distritales y Municipales que en los actos administrativos expedidos en desarrollo de la presente ley organicen la actividad del reciclaje, incentiven la cultura de separación en la fuente y estimulen a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental, así como propender por incentivar la asociatividad y formalización dentro de la población de recuperadores ambientales y hacer expresos esfuerzos en la protección de esta población, quienes deberán hacer la recolección de los residuos en forma organizada y limpia".</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El comparendo de tránsito definido por la Ley 769 de 2002, definido en el artículo segundo así:</li> </ol> <p>"ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>"Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción".</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El comparendo de convivencia definido y reglamentado su procedimiento en los artículos 218, 219 y en el parágrafo vigésimo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, que señalan:</li> </ol> <p>"Artículo 218. Definición de orden de comparendo. Entiéndase por esta, la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un</p>	<p>documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de policía o cumplir medida correctiva".</p> <p>"Artículo 219. Procedimiento para la imposición de comparendo. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona".</p> <p>Obsérvese, que el comparendo de tránsito está concebido en su definición así: "Comparendo Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción". Es decir que éste se encamina a notificar al contraventor de la Ley de Tránsito, para que se presente y sea oído en audiencia de tránsito y ejerza dentro del debido proceso su derecho de defensa, controvirtiendo y aportando las pruebas que consideren, le sean favorables.</p> <p>Empero, el comparendo de convivencia goza de características particulares que permiten que su expedición, imposición y aplicación se ejecuten a través del cumplimiento estricto del procedimiento sistemáticamente dispuesto por los artículos 218, 219 y el parágrafo vigésimo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. Sin olvidar que a diferencia del de tránsito, el de convivencia tiene dos propósitos fundamentales en el artículo 218 IBIDEM en primer orden, como el de tránsito para que el presunto infractor se presente ante la autoridad competente para el trámite del proceso verbal inmediato o el verbal abreviado según el comportamiento contrario a la convivencia o la medida correctiva a aplicar.</p> <p>En segundo orden para señalar el cumplimiento de medida correctiva de multa general dentro de un lapso determinado de cinco (5) días. Según lo dispone el inciso segundo del parágrafo vigésimo del artículo 180 del Código Nacional de Policía, que señala:</p> <p>"Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho".</p> <p>Así las cosas, es indispensable precisar en el artículo 218, que establece la definición de orden de comparendo de convivencia, que la medida correctiva que puede imponer el personal uniformado de la Policía Nacional, será de multa general, esto,</p>

teniendo en cuenta que el artículo no precisa que tipo de medida correctiva es la que se debe imponer, pero como ya se explicó el artículo 180 en su párrafo vigente, estableció que la multa es de tipo general. En el mismo sentido, se considera pertinente precisar que solo se podrá expedir el comparendo en el momento en que sucedieron los hechos que motivaron el mismo.

Por otro lado, la figura jurídica de la objeción contenida en el inciso quinto del párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, tiene varios vacíos jurídicos, pues algunas autoridades de policía sostienen que cuando el personal uniformado de la Policía Nacional señala en la orden de comparendo la obligación de cumplir con el pago de la medida correctiva de multa general y está se objeta por el infractor, dicha objeción debe resolverla el inspector de policía y otras aducen que es el uniformado de la Policía Nacional quien debe resolverla por cuanto este último no debe remitirlo al inspector ya que no se trata de un recurso de alzada ni del trámite de un proceso verbal inmediato sino que se trata de un trámite totalmente independiente de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional contemplado en el artículo 219 y 218 de la Ley 1801 de 2016, cuyo procedimiento lo desarrolla el párrafo vigente del artículo 180 IBIDEM. Que no incorporó dentro de sí el recurso de apelación para que lo resuelva un superior.

Al respecto es necesario precisar en la Ley 1801 de 2016, quien es el competente de resolver la objeción que se interpone contra la multa señalada en una orden de comparendo y cuál es el procedimiento que se debe agotar, razón por la cual se adiciona un artículo 180 A, a fin de establecer que el competente para resolver el incidente de objeción es el personal uniformado de la Policía Nacional, esto, atendiendo a que el incidente de objeción no se entiende como un recurso de alzada, pues como lo ha regulado el legislador en el Código General del Proceso, las objeciones las resuelve de plano la misma autoridad ante quien se interponen (artículo 220 C.G. del P.).

El incidente de objeción es una manifestación de inconformidad que presenta el infractor, frente a un endiligamiento que merece una respuesta, que no puede preferir el Inspector ya que, de hacerlo, estaría anticipándose a lo que ha de resolver en el proceso verbal abreviado, por lo que tendría que declararse impedido. De otra parte y para ahondar en más razones, al uniformado que expide e impone una orden de comparendo señalando el deber de cumplir una multa general, se le debe dar la posibilidad de evaluar su proceder a través del incidente de objeción.

Lo anterior, sustentado igualmente en los principios del proceso único de policía: oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe. En el mismo sentido, no se vulnera el principio procesal de la doble instancia, en el entendido que el recurso de apelación se puede ejercer dentro del proceso verbal abreviado que si es de competencia del inspector de policía.

Así, De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia tomadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según la materia; y en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (Arts. 205-8 y 207).

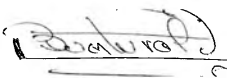
Ahora, el código nacional de policía establecido que una vez conmutada la multa general tipos 1 o 2 por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, la misma se puede objetar, dejando la posibilidad de que la conmutada sea también objetando, adicionando un trámite innecesario, violando el principio de celeridad en los procesos policivos.

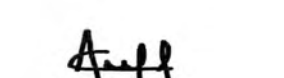
Corolario de lo anterior, surge la necesidad de precisar el momento en que queda en firma la medida correctiva de multa general, impuesta a través de documento oficial denominado comparendo, pues esto depende de si se solicita la conmutación como ya se explicó, de si la medida es objetada o si la multa se cancela dentro de los 5 días siguientes a la expedición del comparendo, razón por la cual se propone que la medida correctiva de multa general cobre firmeza, al sexto (6º) día de la expedición del comparendo, cuando:

- No se solicita la conmutación, en el caso de la multa general tipos 1 o 2, por participación en programa comunitario o de actividad pedagógica de convivencia, en el término establecido en este código.
- No se objeta en los términos establecidos en este código.
- Cuando la medida correctiva de multa general se paga dentro de los 5 días siguientes a la expedición del comparendo, la multa cobrará firmeza de forma inmediata y no será susceptible de objeción ni de conmutación.

Por último, se tiene que el diseño físico del documento oficial orden de comparendo no corresponde a la realidad legal, toda vez que en el mismo se incorporo un recurso de apelación inexistente, documentos anexos, descargos y otros aspectos propios del proceso verbal inmediato, fusionando dos tramites distintos, pues Ley 1801 de 2016, clasifica al comparendo como un documento oficial, autónomo e independiente, expedido por una autoridad competente, que contiene una orden de pagar una suma de dinero de multa general, que una vez comunicada y liquidada constituye un título ejecutivo que debe ir directamente al respectivo cobro coactivo.

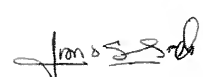
Así las cosas, se evidencia que la Ley 1801 de 2016 tiene serios vacíos jurídicos en lo que corresponde al comparendo y la medida correctiva de la multa general, situación que imposibilita la unificación de criterios y la seguridad jurídica, justificándose así, la necesidad de promulgar este proyecto de ley, que nace de los veintisiete años de experiencia profesional del Doctor William González Cheves, abogado de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, redactor de la ordenanza departamental 14 de 2005, integrante de la mesa de trabajo para la redacción del nuevo reglamento de policía y convivencia ciudad a para Cundinamarca, docente universitario (2007, 2008, 2009) en derecho constitucional y derecho policivo en la Universidad Cooperativa de Colombia, coordinador de la dirección de inspección vigilancia y control de la secretaria de salud del Departamento de Cundinamarca, en procesos administrativos sancionatorios (2014, 2015, 2016).

  
**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
 Representante a la Cámara

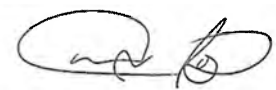
  
**ALFREDO APECHUELLO BAUTE**  
 Representante a la Cámara

  
**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
 Representante a la Cámara

  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
 Representante a la Cámara



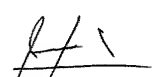
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
 Representante a la Cámara



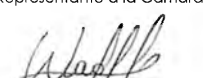
**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
 Representante a la Cámara



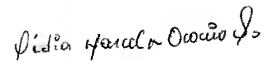
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
 Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
 Representante a la Cámara



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
 Representante a la Cámara



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
 Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
 Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
 Representante a la Cámara


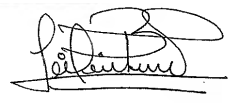

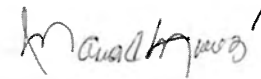


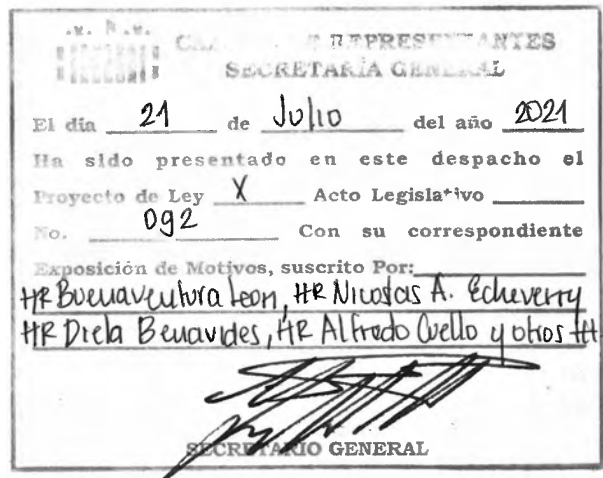
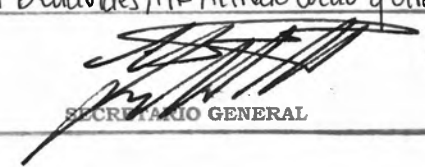


**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
 Representante a la Cámara



**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES**  
 Representante a la Cámara



 <p><b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAUI</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p>	 <p>SECRETARÍA GENERAL</p> <p>El día <u>21</u> de <u>Julio</u> del año <u>2021</u></p> <p>Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____ No. <u>092</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:</p> <p><u>HR Buenaventura León, HR Nicolás A. Echeverry, HR Diela Benavides, HR Alfredo Ouello y otros HR</u></p> <p></p> <p>SECRETARIO GENERAL</p>
--	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el Código de Extinción de Dominio.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se modifica el Código de Extinción de Dominio"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>Se debe precisar que la presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el último período de la legislatura pasada y fue archivada por no alcanzar a surtir el primer debate en dicha legislatura, razón por la cual se radica nuevamente.</p> <p><b>II. OBJETO</b></p> <p>El objeto de la iniciativa legislativa, es adicionar un parágrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. Esto, con el fin de salvaguardar el derecho constitucional a la propiedad privada, evitando que la figura de extinción de dominio, afecte a terceros que actúan de buena fe, porque desconocían que el bien de su propiedad tuvo o tiene un origen o destinación ilícita.</p> <p><b>III. ANTECEDENTES NORMATIVOS</b></p> <p>Los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, obedecen a una decisión polifuncional producto del ejercicio legítimo del poder Estatal, que estableció el constituyente de 1991 y su finalidad radica en otorgar al Estado la posibilidad de extinguir todos los derechos patrimoniales ilícitos por origen o destinación, con el propósito de suprimir las estructuras económicas de la criminalidad organizada.</p> <p>La extinción de dominio surgió como necesidad institucional, social, política y económica de lucha efectiva y directa contra los patrimonios ilícitos, por ello, no resulta ser una herramienta irrelevante sino un mecanismo preciso con la capacidad de combatir en el plano económico y financiero todas aquellas modalidades de criminalidad organizada en punto de su patrimonio. (Vásquez, 2018, Pag. 13).</p> <p>Así, la extinción de dominio en materia criminal contempla en resumen dos categorías básicas, esto es, procede por origen ilícito (Art. 34 Constitución Política) y por destinación ilícita (Art. 58 Constitución Política).</p> <p>Todo derecho de contenido patrimonial y de valoración económica que provenga de manera directa o indirecta de la comisión de conductas ilícitas representa una</p>	<p>transgresión a la PROPIEDAD LEGÍTIMA, existiendo una ilicitud embrionaria, tomando al titular de ese derecho subjetivo en un titular formal o aparente de un derecho subjetivo de contenido económico patrimonial; de otro lado, en punto de la segunda causal básica (destinación), la misma no hace referencia al modo o forma de adquisición de los derechos, dado que éste tópico se torna intrascendente, sino que indaga si a través de actos ilícitos los bienes que se postulan para su extinción fueron medios o instrumentos para la ejecución de actividades ilícitas que vulneraron u omitieron acciones que dieran cuenta del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. (Vásquez, 2018, Pag. 14)</p> <p>Colombia es pionero en el mundo en su regulación. La Ley 1708 de 2014 es una legislación creadora de un cuerpo normativo sistemático que instauró un procedimiento especial en extinción de dominio (Sentencia C-958 de 2014), compilación modificada por la Ley 1849 de 2017. El denominado Código de Extinción del Derecho de Dominio es una integralidad normativa, metódica, consecuente, armónica, dotada de principios y reglas que definen el instituto y la acción de extinción de dominio, ello forja una ruptura sustancial con las legislaciones precedentes. (Vásquez, 2018).</p> <p><b>III. NATURALEZA DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO</b></p> <p>El constituyente de 1991, estableció dos importantes cambios en el contenido y alcance del derecho a la propiedad en Colombia: en primer lugar, atribuyó a la propiedad privada una relación estrecha con los valores y principios éticosociales que fundamentan el Estado, y en segundo lugar, asignó a este derecho una función social que lo enmarca.</p> <p>El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho a la propiedad privada, siempre que ella haya sido adquirida con arreglo a las leyes civiles. Allí se señala que el Estado no puede desconocer este derecho, ni vulnerarlo, por medio de leyes posteriores. No obstante lo anterior, el derecho a la propiedad privada no es absoluto. De acuerdo con la Corte Constitucional, en Sentencia C - 740 de 2003, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño; <i>"el derecho de propiedad no es, per se, un derecho fundamental ya que el constituyente no lo ha dotado de esa precisa naturaleza. Si bien durante el Estado liberal originario, el derecho de propiedad era considerado como un derecho inalienable del ser humano y, por lo mismo, no susceptible de la injerencia estatal, hoy esa concepción está superada y esto es así al punto que en contextos como el nuestro, el mismo constituyente le ha impuesto límites sustanciales a su ejercicio. De allí que, si bien se lo reconoce como un derecho constitucional, se lo hace</i></p>
---	--

como un derecho de segunda generación esto es, como un derecho adscrito al ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales. Por ello, la jurisprudencia de esta Corporación sólo le ha reconocido al derecho de propiedad el carácter de derecho fundamental cuando está en relación inescindible con otros derechos originariamente fundamentales y su vulneración compromete el mínimo vital de las personas"

Es decir, el constituyente de 1991 reconoció un conjunto de instituciones relacionadas con la propiedad privada, a saber; la extinción de dominio, la expropiación y la prohibición de la confiscación; figuras que limitan el ejercicio de los derechos subjetivos en punto de los derechos patrimoniales. Esto, permite establecer que la PROPIEDAD LEGÍTIMA se sustenta bajo tres premisas fundamentales, que son:

- A. La exigencia de licitud del título que la origina,
- B. La función social y ecológica y,
- C. El sometimiento a razones de utilidad pública o interés social.

De esta manera, el incumplimiento de los dos primeros pilares configurara la extinción de dominio, así, los artículos 34 y 58 constituyen el fundamento directo e inequívoco para extinguir el dominio por origen ilícito o destinación según sea el caso, y finalmente de la tercera proposición, sucederá la figura de la expropiación.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha argumentado que el artículo 34 de la constitución, establece que en caso de declararse en sentencia judicial, que el bien se adquirió mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, se configurara la inexistencia del derecho de propiedad, en el entendido que este ha sido privado del reconocimiento jurídico, por no haber sido obtenido o ejercido con arreglo al ordenamiento jurídico, caso en el cual se configura la acción extintiva de dominio por origen ilícito.

Ahora bien, la extinción de dominio no solo se contrae al caso de los bienes provenientes de un origen ilícito. El artículo 58 de la Constitución Política dispone que "La propiedad es una función social que implica obligaciones", y en ese sentido, quien ostenta un título válido de propiedad se expone a perderlo si no

<sup>1</sup> Fundamentos e imputación en materia de extinción del derecho de dominio, Universidad Nacional de Colombia, Santiago Vasquez Betancur 2018.

ejerce su derecho de manera legítima, acorde con el ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte Constitucional;

"Desde el artículo 1º, está claro que en el nuevo orden constitucional no hay espacio para el ejercicio arbitrario de los derechos, pues su ejercicio debe estar matizado por las razones sociales y los intereses generales. Pero estas implicaciones se descontextualizan si no se tienen en cuenta los fines anunciados en el artículo 2º y, para el efecto que aquí se persigue, el aseguramiento de la vigencia de un orden justo. En efecto, un orden justo sólo puede ser fruto de unas prácticas sociales coherentes con esos fundamentos. No se puede asegurar orden justo alguno si a los derechos no se accede mediante el trabajo honesto sino ilícitamente y si en el ejercicio de los derechos lícitamente adquiridos priman intereses egoístas sobre los intereses generales"

Lo anterior, teniendo en cuenta que, el derecho a la propiedad adquirido conforme a las leyes civiles, también puede perderse por medio de la extinción de dominio, cuando el titular del derecho da a los bienes un uso contrario a la función social que es inherente a la propiedad, pues se entiende que ese uso constituye un ejercicio arbitrario e injusto del derecho subjetivo que se ostentaba.

En este caso, mediante sentencia judicial se declara que el titular de la propiedad ha dejado de ser digno de reconocimiento y protección por parte del Estado, a partir del momento en que el titular del derecho destinó los bienes a fines ilícitos. En palabras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Extinción de Dominio, Magistrada Ponente: María Idali Molina Guerrero, "la acción de extinción de dominio, implica la pérdida del derecho de propiedad sobre bienes a favor del Estado y sin ninguna contraprestación o compensación para su titular, entre otras circunstancias, cuando "el bien haya sido utilizado como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas"

En consecuencia, si bien la Constitución protege el derecho a la propiedad privada, este derecho no es absoluto, pues para que logre configurarse y mantenerse en el tiempo, el origen y destinación del bien, debe estar sujeto las razones sociales y a los fines esenciales del estado, de lo contrario se configurara la extinción de dominio consagrada en los artículos 34 y 58 superiores. Y en este punto es pertinente indicar que la buena fe exenta de culpa, es una excepción a la aplicabilidad de la acción extintiva de dominio, como se verá a continuación.

**IV. BUENA FE EXCENTA DE CULPA.**

El artículo 83 de la Constitución Política establece que "las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que ellos adelanten ante estas". Esta buena fe constituye un límite material a la extinción de dominio, cuando ella reúne las características necesarias para dar origen a un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica. Es decir, cuando se trata de una buena fe creadora de derecho.

La doctrina y la jurisprudencia, reconocen en materia civil dos clases de buena fe:

- Buena fe simple, que equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, es la que se exige normalmente a las personas en todas sus actuaciones. El Código Civil, al referirse a la adquisición de la propiedad, la define en el artículo 768 como la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio. Esta buena fe se denomina simple, por cuanto, si bien surte efectos en el ordenamiento jurídico, estos solo consisten en cierta protección que se otorga a quien así obra.
- Buena fe cualificada, tiene dos elementos fundamentales, necesarios para que pueda crear un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica: un elemento subjetivo consistente en la conciencia de haber obrado conforme a derecho, y un elemento objetivo consistente en haber realizado actos que demuestren diligencia y cuidado suficientes para merecer un tratamiento diferenciado frente a quienes actúan con pura buena fe simple.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-1007 de 2002 "a diferencia de la buena fe simple que exige solo una conciencia recta y honesta, la buena fe cualificada o creadora de derecho exige dos elementos a saber: uno subjetivo y otro objetivo. El primero hace referencia a la conciencia de obrar con lealtad, y el segundo exige tener la seguridad de que el tradente es realmente el propietario, lo cual exige averiguaciones adicionales que comprueben tal situación. Es así que, la buena fe simple exige solo conciencia, mientras que la buena fe cualificada exige conciencia y certeza"

Esta buena fe cualificada o creadora de derecho es un límite material de la extinción de dominio, porque protege a los terceros que adquieren de buena fe un bien incurso en alguna cualquiera de las causales de extinción de dominio. Así, por ejemplo;

"la buena fe cualificada o creadora de derecho tiene plena aplicación en el caso de los bienes adquiridos por compra o permuta y que provienen directa o indirectamente de una actividad ilícita. Es así que, si alguien adquiere un bien con todas las formalidades exigidas por la ley para adquirir la propiedad, y si ese bien proviene directa o indirectamente de una actividad ilícita, en principio, aquel adquirente no recibiría ningún derecho pues nadie puede transmitir un derecho que no tiene y sería procedente la extinción de dominio; pero, si se actuó con buena fe exenta de culpa, dicho tercero puede quedar amparado por el ordenamiento jurídico al punto de considerarse que por efecto de su buena fe cualificada se ha radicado plenamente el derecho de propiedad en su cabeza, y por lo tanto sobre tal bien no podría recaer la extinción de dominio" (Sentencia C-1007, 2002)

Ahora bien, la buena fe también se predica del propietario que adquiere el bien con todas las prerrogativas jurídicas y que no es sujeto de expropiación, sin embargo, por alguna razón ajena y desconocida por él, en el inmueble se está ejecutando alguna conducta punible.

Finalmente, para que la denominada buena fe cualificada pueda surtir sus efectos creadores de derecho, se requiere el cumplimiento de algunos requisitos exigidos de antaño por la jurisprudencia:

- a) Que el derecho o situación jurídica aparentes, tenga en su aspecto exterior todas las condiciones de existencia real, de manera que cualquier persona prudente o diligente no pueda descubrir la verdadera situación. La apariencia de los derechos no hace referencia a la creencia subjetiva de una persona, sino a la objetiva o colectiva de las gentes. De ahí que los romanos dijeran que la apariencia del derecho debía estar constituida de tal manera que todas las personas al examinarlo cometieran un error y creyeran que realmente existía, sin existir. Este es el error communis, error común a muchos.
- b) Que la adquisición del derecho se verifique normalmente dentro de las condiciones exigidas por la ley; y
- c) Finalmente, se exige la concurrencia de la buena fe en el adquirente, es decir, la creencia sincera y leal de adquirir el derecho de quien es legítimo dueño" (Sentencia del 23 de junio de 1958).

**V. TITULARIDAD Y EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO**

La titularidad de la acción de extinción de dominio no fue establecida en la Constitución. El artículo 34 de la Carta se limita a señalar que la extinción debe ser

declarada "por sentencia judicial", pero no aclara qué entidad o funcionario del Estado es quien está facultado para acudir ante los jueces y poner en movimiento el aparato judicial, con miras a la obtención de una sentencia en esa materia.

Teniendo en cuenta esta omisión, la Corte Constitucional en Sentencia C-111 de 2000, Magistrado Ponente, Alvaro Tafur Galvis, ha entendido que la voluntad del constituyente primario fue la de conferir al Congreso de la República un amplio margen de configuración legislativa, argumentando que:

*"El Congreso Nacional puede, en ejercicio de la cláusula general de competencia, porque la Constitución Política no dispone lo contrario, distribuir entre los distintos organismos y autoridades que integran la Rama Judicial del Poder Público el conocimiento de asuntos jurisdiccionales y decidir, por razones de economía procesal, o de política legislativa, que la Fiscalía General de la Nación conozca de una acción de naturaleza constitucional, dirigida a desvirtuar la presunción de legalidad que protege los derechos adquiridos por los administrados. (...) La Corte no podría decidir lo contrario atendiendo a un texto constitucional tan claro como el artículo 250, que, simplemente, enuncia las funciones del ente acusador y permite a la ley adicionales al decir en el numeral 5º: 'Cumplir las demás funciones que establezca la ley'"*

Ahora bien, es importante resaltar que en Colombia la Fiscalía General de la Nación es una entidad adscrita a la rama judicial del poder público, y que cumple funciones judiciales por expreso mandato del artículo 116 de la Constitución Política. Esta norma dispone que la Fiscalía General de la Nación administra justicia al igual que los jueces de la República, y en esa medida puede ser revestida de la facultad de actuar y decidir como juez. Es decir, esta norma constitucional autoriza al legislador para que, en ejercicio de su amplio margen de configuración legislativa, le asigne a la Fiscalía General de la Nación funciones judiciales propias de los jueces de la República. Adicionalmente, la Constitución Política en su artículo 250, al definir las competencias de la Fiscalía General de la Nación, no solo no limitó o restringió la posibilidad de que el legislador le atribuyera nuevas facultades judiciales propias de los jueces, distintas al ejercicio de la acción penal que tradicionalmente le correspondía, sino que de hecho lo autorizó al indicar que esa entidad debería cumplir todas las demás funciones que "establezca la ley".

En virtud de lo anterior, en el proceso de extinción de dominio, la Fiscalía puede emplear técnicas de investigación sin necesidad de que intervenga un juez de control de garantías, pues como indicó la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003, la Constitución no lo requiere en atención a que el proceso de extinción de dominio (i) no se basa en el ius puniendi del Estado y (ii) en

tanto acción autónoma, puede tener una configuración distinta a la del proceso penal".

En consideración con lo anteriormente argumentado, el artículo 29 de la Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio, establece que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

1. Investigar y determinar si los bienes objeto del trámite se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio.
2. Asegurar los bienes objeto del trámite de extinción de dominio, adoptando las medidas cautelares que sean procedentes.
3. Corregir de oficio o a solicitud de parte los actos irregulares que se hubieren llevado a cabo en el curso de la fase inicial.
4. **Proferir resolución de archivo o presentar la demanda de extinción de dominio.**
5. Dirigir y coordinar técnica, operativa y jurídicamente las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

Velar por la protección de los testigos e intervinientes en el proceso.

7. Las demás que le atribuye el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación"

**VII. PROBLEMA JURÍDICO QUE PRETENDE SUBSANAR EL PROYECTO DE LEY**

Está demostrado que la Fiscalía General de la Nación, es la encargada de investigar si los bienes objeto del trámite se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio, y determinar si se debe presentar la respectiva demanda o si por el contrario se debe proferir resolución de archivo. Sin embargo, la Fiscalía está presentando las demandas, aun, cuando en su etapa de investigación encuentra demostrado que la figura de la extinción de dominio se ejercerá en contra de un tercero que actuó de buena fe exenta de culpa y desconocía que el bien objeto de su propiedad tiene un origen o uso ilícito.

Es aquí donde se centra el objeto del proyecto de ley, en el entendido que propone establecer que la Fiscalía General de la Nación, en el marco de lo ya establecido en la Ley 1708 de 2014, tenga la **obligación** de decidir que no se configuren las causales de extinción de dominio, cuando el propietario del bien inmueble pueda

probar, en etapa administrativa preliminar, que desconocía que en su propiedad se estaba ejecutando directa o indirectamente una actividad ilícita. (Terceros de Buena Fe exentos de culpa en un proceso de extinción de dominio).

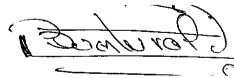
Esto, garantizando que el proceso de extinción de dominio se ciña a los parámetros de celeridad y economía procesal y consecuentemente no contribuya con la congestión de los despachos judiciales. Así como evitando que los terceros que actúan de buena fe, padezcan los traumatismos de las medidas cautelares que sacan su propiedad del comercio, así como evitar que se prive del uso, goce y disposición del inmueble y acarrear los costos de un profesional del derecho que efectuó su defensa.

Lo anterior, ante la necesidad de valorar el nexo causal que puede existir entre un titular de derechos y una causal de extinción de dominio, pues las causales constitucionales no son plenamente objetivas, pues demandan una mínima valoración subjetiva de sí el titular de los derechos (en aquellos casos donde existen) actuó en contravía de los postulados constitucionales que rigen el derecho de la propiedad frente a la forma de adquirir el derecho o con relación al cumplimiento de la función social que le es inherente.

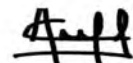
Comoquiera que son múltiples los casos donde un bien aparece objetivamente comprometido en una causal de extinción de dominio, pero los titulares de derechos sobre el mismo no tienen ninguna relación con la dicha circunstancia. Es el caso frecuente de los inmuebles en arrendamiento destinados o utilizados por los inquilinos para la actividad ilícita de expendio de estupefacientes, donde se logra demostrar que el propietario procedió de buena fe exenta de cualquier culpa y desconocía o estaba en la imposibilidad de conocer la destinación ilícita que el arrendatario estaba haciendo del inmueble.

Si bien, a primera vista, el inmueble aparece comprometido en la causal quinta de extinción de dominio (que corresponde a la causal tercera de la Ley 793), los presupuestos para declarar la extinción del derecho de dominio no se cumplen, por la ausencia del nexo de relación determinante, resultando, por tanto, procedente el archivo de la investigación.

Cordialmente,



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



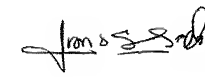
**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



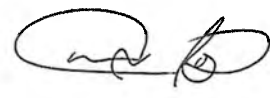
**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



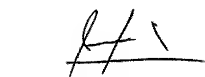
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara



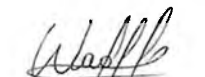
**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE**  
Representante a la Cámara



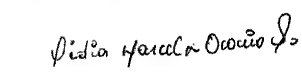
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara




**WADITH ALBERTO MANZUR IMBET**  
Representante a la Cámara



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara




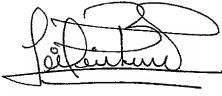
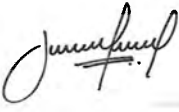
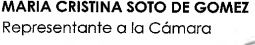


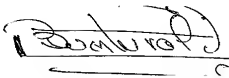
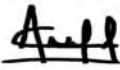

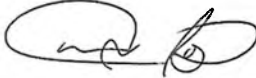
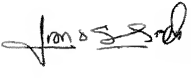
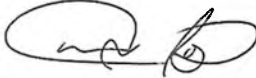

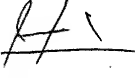
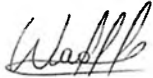
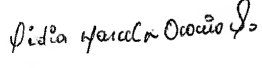


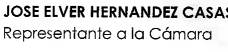


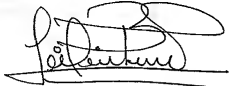
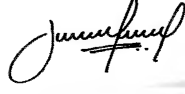
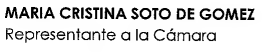




**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara



**EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO**  
Representante a la Cámara



<div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAÚ</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA ELECCIÓN DE PERSONEROS DISTRITALES Y MUNICIPALES"</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, en cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 16. CAUSALES.</b> Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.</li> <li>2. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.</li> <li>3. Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.</li> <li>4. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.</li> <li>5. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.</li> <li>6. Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.</li> <li>7. Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.</li> <li>8. Los de procedencia ilícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia.</li> <li>9. Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.</li> <li>10. Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa.</li> <li>11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos.</li> </ol>
<p><b>Parágrafo primero:</b> También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos concurrea cualquiera de las causales previstas en esta ley.</p> <p><b>Parágrafo segundo:</b> <u>No procederán las causales anteriormente previstas, cuando el propietario del bien inmueble pueda probar en etapa administrativa preliminar, que actuó de buena fe exenta de culpa. Caso en el cual, La Fiscalía General de la Nación deberá proferir resolución de archivo.</u></p> <p><b>Artículo 2º. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>ALFREDO APE CUELLO BAUTE</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO</b> Representante a la Cámara</p>	<div style="text-align: center;">  </div> <p><b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>GERMAN ALCIDES BLANCO ALVARES</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>YAMIL HERNANDO ARANDA PADAÚ</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><b>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p>

..v. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 094 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HR Buenaventura Leon, HR Ciro Rodriguez  
HR Diela Benavides, HR Felipe Muñoz y otros HR RR

*[Signature]*  
SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 955 - Viernes, 6 de agosto de 2021  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 085 de 2021 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 086 de 2021 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan otras disposiciones para su fomento y promoción. .	6
Proyecto de ley número 087 de 2021 Cámara por medio de la cual se promueve el acceso integral a la seguridad social de pequeños y medianos cultivadores transformadores de caña de azúcar para la producción de panela. ....	13
Proyecto de ley número 088 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifican los estándares mínimos para elección de personeros distritales o municipales.....	19
Proyecto de ley número 089 de 2021 Cámara por medio de la cual se modifica el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad. ....	22
Proyecto de ley número 090 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.....	27
Proyecto de ley número 091 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas y rurales. ....	31
Proyecto de ley número 092 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia..	35
Proyecto de ley número 094 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código de Extinción de Dominio. ....	39