



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° 960

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

EDICIÓN DE 35 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 131 DE 2021 CÁMARA

por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021 CÁMARA

“POR EL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA Y RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE MUERTES ILEGÍTIMAMENTE PRESENTADAS COMO BAJAS EN COMBATE POR AGENTES DEL ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto que la Nación se asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se declare el 20 de septiembre como día conmemorativo para honrar y exaltar la memoria de las víctimas y recordar la lucha emprendida por sus familiares para preservar la memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y garantías de no repetición.

Artículo 2°. Día Conmemorativo de las Víctimas de Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Declárese el 20 de septiembre Día Conmemorativo de las Víctimas de las ejecuciones extrajudiciales, como un homenaje por la búsqueda de la verdad, lucha contra la impunidad, reconstrucción y mantenimiento de la memoria de los civiles asesinados y presentados ilegítimamente como muertos dados de baja en combate.

Artículo 3°. Monumentos Homenaje. Se autoriza al Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades que correspondan, erigir un monumento en homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Este representará la lucha contra la impunidad, el esclarecimiento de la verdad, la justicia y la dignificación de la memoria de las víctimas.

Parágrafo: El diseño del monumento, texto de la placa y el lugar de instalación será concertado con las fundaciones y organizaciones de víctimas de estos hechos.

Artículo 5°. Homenaje. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer los recursos necesarios para que se encargue a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de una serie documental que relate la lucha emprendida por las organizaciones de víctimas para el esclarecimiento de la verdad y la justicia.

Artículo 6°. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De las y los Congresistas,

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde

ÁNGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara

DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde

FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS

ANGELICA LOZANO CORREA
Senador de la República
Alianza Verde

LEON FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS

GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República
Coalición Decentes

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes - UP

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

WILSON ARIAS
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

MARIA JOSE PIZARRO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“POR EL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA Y RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE MUERTES ILEGÍTIMAMENTE PRESENTADAS COMO BAJAS EN COMBATE POR AGENTES DEL ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. Objetivo del proyecto.

El objetivo de la presente iniciativa es que la Nación se asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Esta iniciativa busca reivindicar la memoria de las víctimas y recordar la lucha emprendida por sus familiares para preservar la memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y garantías de no repetición. La iniciativa legislativa exalta el compromiso de los familiares y las organizaciones de víctimas de los graves hechos de muertes ilegítimas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, actividad conocida por la opinión pública como “falsos positivos”. Desde hace más de una década los familiares de los civiles víctimas de estos atroces hechos se unieron y alzaron su voz para exigirle al Estado verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Hoy el Congreso de la República tiene el deber de exaltar y reconocer el compromiso que los familiares de las víctimas han emprendido por la reivindicación de la verdad, la justicia social, reparación y garantías de no repetición.

Por lo anterior, se dispone declarar el 20 de septiembre como día conmemorativo de las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y autoriza al Gobierno nacional para erigir un monumento conmemorativo y desarrollar un acto especial que honre la memoria de las víctimas y ofrezca perdón a sus familiares.

El presente proyecto de ley busca dignificar la memoria de las más de 6.402 víctimas de estos hechos quienes fueron engañadas y asesinadas ilegítimamente por integrantes de una institución que tenía como función principal protegerla.

II. Justificación.

El Proyecto de Ley puesto a consideración del Congreso de la República busca conmemorar a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y la lucha que han emprendido sus familiares por la verdad y la justicia. Según la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) con información recopilada de escuchar víctimas, victimarios y a 281 organizaciones de Derechos Humanos, las víctimas de estos atroces hechos rodeaban las 6.402 personas; no obstante esta cifra es apenas el comienzo y esta podrá ascender.

Esta iniciativa es un reconocimiento a la permanente lucha de las organizaciones de víctimas que con su capacidad de resistencia, resiliencia y su lucha constante, han emprendido acciones en

Fuerzas Armadas y grupos insurgentes, sino que tiene la participación directa o indirecta de agentes del Estado”⁴.

La ejecución extrajudicial, según el derecho internacional, “es un acto deliberado, no accidental, infringe leyes nacionales como las que prohíben el asesinato, o las normas internacionales que prohíben la privación arbitraria de la vida, o ambas. Su carácter extrajudicial es lo que la distingue de: - un homicidio justificado en defensa propia, - una muerte causada por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que han empleado la fuerza con arreglo a las normas internacionales, - un homicidio en una situación de conflicto armado que no esté prohibido por el derecho internacional humanitario”⁵.

Las “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, consistían en identificar a personas residentes en comunidades vulnerables, siendo objeto principal los “campesinos, habitantes de calle, dirigentes sindicales y líderes sociales, jóvenes en busca de trabajo y de zonas vulnerables, habitantes de zonas en disputa territorial, drogadictos y trabajadoras sexuales”⁶. En el marco de estas acciones, la función de los reclutadores era ofrecerles un trabajo ficticio en una finca a las afueras de la ciudad, por lo que las víctimas eran llevadas a territorios alejados de su residencia habitual y posteriormente asesinados para ser presentados como bajas en combate⁷. Posteriormente eran vestidos de guerrilleros, para así simular un falso escenario de combate y demostrar que “se estaba combatiendo la guerrilla” y se estaban “obteniendo resultados militares”⁸.

Al remitirse a las cifras, se encuentra que el dato sobre número de bajas varía según las organizaciones observadoras, así:

- El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) identificó que el número de víctimas asciende a 1.714 casos entre 1984 y 2011.
- La Fiscalía, por su parte, reporta 2.248 víctimas entre 1988 y 2015, según reporto el Informe No 5 del a Fiscalía General de la Nación presentado a la JEP.
- La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas habla de 3.000 víctimas entre 2004 y 2008⁹

⁴ Mateo Medina, R. (2013). La Politización de la maternidad ante la impunidad en Colombia: El Caso de las Madres de Soacha. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 8, 41-52. Pág. 42
⁵ Ver: CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV, Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, OEA/Ser. L/V/II, 7 marzo 2011, Capítulo IV, Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, OEA/Ser. L/V/II, 30 diciembre 2009, Capítulo IV, Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, OEA/Ser. L/V/II, 134, 25 febrero 2009, Capítulo IV, Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, OEA/Ser. L/V/II, 130, 29 diciembre 2007, Capítulo IV, Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, OEA/Ser. L/V/II, 127, 3 marzo 2007, Capítulo IV, Colombia.
⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica. (s.f.). *Cátedra de Pensamiento Colombiano. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
⁷ Fiscalía General de la Nación. (2011). *Primera Instancia No. 2011-00005-00. Luis Alejandro Toledo Sánchez. Homicidio en persona Protegida y Desaparición Forzada Agresión. Sentencia*. Sincelajo.
⁸ Mateo Medina, R. (2013). La Politización de la maternidad ante la impunidad en Colombia: El Caso de las Madres de Soacha. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 8, 41-52. Pág. 42
⁹ Cárdenas, E., & Villa, E. (20 de Febrero de 2013). La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales. *Ensayos sobre Política Económica* (31), 64-72.

Colombia y el mundo para esclarecer la verdad, someter a los responsables a la justicia y superar la impunidad.

1. Contexto histórico

En Colombia, entre el 2002 y el 2008 al menos a 6.402 civiles fueron asesinados y presentados como “bajas en combate”, según el más reciente informe de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)¹. Estas muertes realizadas por agentes del Estado buscaban presuntamente aparentar resultados operacionales exitosos contra organizaciones delictivas, y los miembros de la institución obtenían retribuciones de carácter económico, días de descanso, condecoraciones y otros reconocimientos, estipulados en la Directiva Ministerial 029 de 2005 del Ministerio de Defensa², en el marco de la política de Seguridad Democrática.

Según la JEP, la cifra de víctimas de muertes ilegítimas, es mayor de lo que algunas instituciones estatales habían reconocido en el pasado y muestra que entre el 2002 y 2008 “se registró el 78% del total de la victimización histórica”. “El 66% del total nacional de víctimas se concentró en 10 departamentos, incluidos todos los territorios priorizados durante dicho periodo”, expresó la JEP en el Auto 033 del 12 de febrero de 2021. Cabe señalar, que en el Auto 005 de 2018 por el cual se da apertura al Caso 003 en la JEP esta refiere que: “La Secretaría Ejecutiva recibió del Ministerio de Defensa 10 listados que en total incluyeron a 1.944 miembros de Fuerza pública (...). Estas personas se encuentran involucradas en 2.586 casos relacionados, prima facie, con hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. De estos, 1.750 comparecientes son integrantes del Ejército Nacional”³

2. Las Ejecuciones Extrajudiciales -Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado-

Las ejecuciones extrajudiciales conocidas como “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, han sido definidas como:

“Ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por el Ejército del Estado colombiano contra la población civil, usualmente contra poblaciones vulnerables como los campesinos, indígenas y personas movilizadas por condición de violencia. Estos actos se dan como muertes intencionadas que no se generan en medio de un combate entre las

¹JEP. 12 Julio 2018. Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/03.html>
² Ministerio de la Defensa. Directiva 029 de 2005. Recuperado de: https://asistivacacion.com/sites/default/files/media/docs/historias/Directiva_29_2005-comentado.pdf
³ Jurisdicción Especial para la Paz. Auto 005 del 2018. Bogotá D.C., 17 de julio de 2018. Recuperado de: [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20005%20-%20Aperturna%20Caso%20003%20Muertes%20ileg%C3%ADtimamente%20presentadas%20como%20baja%20er%20combate%20SRVR%20\(1\).pdf](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20005%20-%20Aperturna%20Caso%20003%20Muertes%20ileg%C3%ADtimamente%20presentadas%20como%20baja%20er%20combate%20SRVR%20(1).pdf)

- La organización estadounidense *Fellowship on Reconciliation* (FOR), reporta un total de 6.863 víctimas de ejecuciones extrajudiciales en el país, de las cuales 5.763 fueron perpetradas entre los años 2000-2010¹⁰
- La Jurisdicción Especial de Paz –JEP- el 12 de febrero de 2021 dio a conocer el Auto 033 en el que refiere el registro de 6.402 víctimas entre 2002 a 2008.

Dentro del periodo de 2002-2013, se presentaron 31.691 denuncias por desaparición, de las cuales 8.080 se reportaron como desaparición forzada y 23.611 se generaron sin información clara. De los 8.080 casos denunciados como desaparición forzada, 480 de las personas fueron encontradas muertas, 186 aparecieron vivos y 7.414 seguían desaparecidos hasta el año 2013. Además de los 23.611 casos sin información clara, 1.574 personas fueron encontradas muertas, 4.914 se encontraron vivos y 17.123 continuaban desaparecidos hasta el 2013, desde este año no se tiene una información clara¹¹.

3. El papel de la JEP frente a los Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.

Por todos los casos presentados sobre estos temas y que han salido impunes en la justicia ordinaria. La Jurisdicción Especial para la Paz –JEP-, dio apertura al Caso 003, denominado recientemente “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”¹². Este caso se abrió debido al informe entregado por la Fiscalía General de la Nación, en el cual “se identificaron 2.248 víctimas entre 1988 y 2014, de las cuales el 48 % fueron hombres jóvenes entre los 18 y los 30 años. Según el informe, el fenómeno se disparó en 2002 y su etapa más crítica se evidenció entre 2006 y 2008”¹³. Los responsables de estos actos serían miembros de la “Brigada Móvil 15 y el Batallón de Infantería “Francisco de Paula Santander”, quienes deberían responder de al menos 69 muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate en el Catatumbo, Norte de Santander, entre 2007 y 2008, incluidas las ejecuciones extrajudiciales de 16 jóvenes en Ocaña, reclutados en Soacha, Cundinamarca”¹⁴.

El caso 003 tiene una particularidad y es su carácter nacional. A partir del contraste de los informes recibidos, la Sala de Reconocimiento ha priorizado, en una primera fase de investigación, los territorios críticos, en función al número de hechos, de víctimas, y del potencial ilustrativo de esas prácticas criminales: Antioquia, Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta. Pese a la priorización realizada, es importante precisar que el fenómeno conocido como “falsos positivos” tuvo lugar en 29 de los 32 departamentos del país.

¹⁰ Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. (Agosto de 2014). Los Falsos Positivos y el Proceso de Paz. (C. C.-E. Unidos, Ed.) *Boletín de Seguimiento y Análisis de la Situación de Derechos Humanos en Colombia* (15), 1-16.
¹¹ Ramírez Piéz, D., & Segura, J. (2013). *Comportamiento del fenómeno de la desaparición*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia: Grupo Red Nacional de Cadáveres en Condición de No Identificados y Personas Desaparecidas.
¹² <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-impugna-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-otro-15-miembros-del-c3%A9mbito-por-falsos-positivos-en-la-Costa-Caribe.aspx>
¹³ Moreno, J. (24 de Julio de 2018). Falsos positivos, el caso 003 de la JEP. *El Espectador*.
¹⁴ Escuela Nacional Sindical. (24 de Octubre de 2019). *13 familiares de las víctimas de Soacha tuvieron la palabra en la JEP*. Recuperado el 11 de Febrero de 2020, de Escuela Nacional Sindical : <http://ail.ens.org.co/noticias/13-familiares-de-las-victimas-de-soacha-tuvieron-la-palabra-en-la-jep>

<p>Finalmente, “dentro del caso 003 que abrió la JEP para investigar las ejecuciones extrajudiciales se priorizaron, en esta primera etapa del proceso, seis departamentos: Huila, Cesar, Meta, Antioquia, Casanare y la región del Catatumbo, donde está Norte de Santander. Hasta el momento, la Sala ha escuchado 162 versiones dadas por 131 uniformados, desde soldados hasta generales.”¹⁵ En el caso de los jóvenes de Soacha, que fueron encontrados en fosas comunes en Ocaña, Norte de Santander, la magistrada aseguró al término de la audiencia que: “lo que sigue es un arduo proceso de contrastación entre las versiones de los militares, las observaciones del grupo de mujeres y sus abogados, los archivos en la justicia ordinaria y los 17 informes que recibieron sobre este fenómeno”¹⁶.</p> <p>Recientemente la JEP mediante el Auto 033 del 12 de febrero de 2021, dio a conocer que por lo menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate entre 2002 a 2008. Del total nacional de las víctimas, el 66% se concentró en 10 departamentos, incluidos por territorios priorizados (Antioquia, Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta)</p> <p>Ante la Sala de Reconocimiento de la JEP han comparecido el general retirado Mario Montoya Uribe, excomandante del Ejército; el general en retiro Paulino Coronado, excomandante de la Brigada 30; el general Miguel David Bastidas, exsegundo comandante del Batallón de Artillería No. 4 “Jorge Eduardo Sánchez” (Bajas) y el general (r) Henry Torres Escalante, excomandante de la Brigada 16 y se ordenó que otros 4 generales rindieran versiones: Mauricio Zabala Cardona y Adolfo Hernández Martínez, actualmente activos y del general en retiro Carlos Saavedra, excomandante de la Segunda División del Ejército y del general en retiro Guillermo Quiñónez Quiroz, excomandante de la IV División del Ejército.</p> <p>Además de los generales que ya están compareciendo ante la JEP, han rendido versión 51 soldados, 38 suboficiales, 32 oficiales subalternos (subtenientes, tenientes y capitanes), 10 oficiales con rango de Mayor y 7 de rango de Coronel.</p> <p>De los subcasos priorizados por la JEP se observan los siguientes datos claves y los cuales resaltan la importancia de la iniciativa legislativa sometida a consideración del Congreso de la República.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subcaso Antioquia. <ul style="list-style-type: none"> o Registra el 25 % del total de víctimas ocurridas a nivel nacional entre 2002 y 2008. o El año de mayor victimización en la región fue el 2004. o La IV Brigada, con jurisdicción en la zona, podría ser la responsable del 73 % de las muertes identificadas en el departamento entre 2000 y 2013. <p>¹⁵ Avila, C. (17 de Octubre de 2019). Madres de Soacha en la JEP: “Los militares no están diciendo la verdad”. <i>El Espectador</i>. ¹⁶ Ídem</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Caso emblemático, cementerio Las Mercedes en Dabeiba, 14 miembros de la fuerza pública de distinto rango han entregado información confesando crímenes que no fueron judicializados por la justicia ordinaria. <ul style="list-style-type: none"> - Subcaso Costa Caribe. <ul style="list-style-type: none"> o Cesar, tercer departamento con mayor nivel de victimización, 7,3 % de las víctimas entre 2002 y 2008 se encuentran en este departamento. o La Guajira, noveno lugar de incidencia de la victimización, 90 muertes equivalentes a un 4 %. o Se priorizarán los hechos ocurridos entre enero de 2002 y julio de 2005 en el norte del Cesar y sur de la Guajira que corresponden a muertes presentadas como bajas en combate por miembros del Batallón de Artillería N° 2 “La Popa” El 15 de julio de 2021, la Sala de Reconocimiento de la JEP les imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 15 miembros del Ejército que hicieron parte del Batallón de Artillería No.2 La Popa (BAPOP) entre el 9 de enero de 2002 y el 9 de julio de 2005, dentro del subcaso Costa Caribe, una de las seis zonas priorizadas del caso 03, denominado ‘Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado’. Los 15 miembros del Ejército (dos tenientes coroneles, tres mayores, un teniente, dos subtenientes, dos sargentos primero, un sargento viceprimero, un cabo tercero y tres soldados profesionales) fueron declarados máximos responsables por su participación determinante en el asesinato de 127 personas en el norte de Cesar y el sur de La Guajira. - Subcaso Norte de Santander y Catatumbo. <ul style="list-style-type: none"> o 420 víctimas registradas en el período 1985 – 2016. o Norte de Santander ocupa el sexto lugar de incidencia de la victimización a nivel nacional. o El 82 % de las víctimas se concentran entre 1999 – 2008. o Con base en el panorama cuantitativo, la JEP decidió concentrarse en los casos ocurridos entre 2007 y 2008 en El Catatumbo. o La Segunda División, con jurisdicción en el Norte de Santander y Boyacá, se encuentra dentro de las cuatro divisiones del Ejército Nacional que concentran cerca del 60 % de los casos. o El 6 de julio de 2021, la Sala de Reconocimiento de la JEP les imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 11 personas, entre ellos un Brigadier General, dos coroneles, dos tenientes coroneles, un mayor, un capitán, dos sargentos y un cabo, y a un tercero civil dentro del subcaso Norte de Santander del Caso 03 ahora llamado Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado; por su participación determinante en el asesinato de por lo menos 120 personas en estado de indefensión en el Catatumbo (Norte de Santander), presentadas como bajas en combate entre enero de 2007 y agosto de 2008, y así aumentar criminalmente las estadísticas
<p>oficiales de éxito militar, la Sala de Reconocimiento les imputó el crimen de guerra de homicidio en persona protegida y crímenes de lesa humanidad de asesinato, y desaparición forzada, ante el ataque generalizado y sistemático contra la población civil¹⁷.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subcaso Huila. <ul style="list-style-type: none"> o La Quinta división del Ejército, que tiene jurisdicción sobre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila, se caracterizó por un incremento sustancial de casos de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate entre 2005 y 2008. o De un total de 327 muertes reportadas, la mayoría se concentran en el sur y centro del departamento del Huila. o Las muertes se concentran particularmente en el municipio de Pitalito con 39 víctimas, 26,9 % del total, y Garzón, 19 víctimas correspondiente al 13,11 % del total presentado. - Subcaso Casanare. <ul style="list-style-type: none"> o La Cuarta División ocupó el segundo puesto en resultados operacionales de todo el país y en 2017 alcanzó el primer puesto. o Para el período 2002 y 2008, la tasa de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por cada 100.000 habitantes es la más alta de todo el país con casi 12. o La JEP priorizará la investigación de los hechos ocurridos entre enero de 2005 y diciembre de 2008. - Subcaso Meta. <ul style="list-style-type: none"> o El batallón de infantería N° 21 “Batallón Pantano de Vargas” (BIVAR) presentó el incremento más significativo en la cantidad de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate entre los años 2002 y 2005. o Se priorizarán los hechos ocurridos en el período 2002 – 2005. <p>4. Marco Legal de la Iniciativa</p> <p>La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos legales y constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de Colombia. <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 22. “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. o 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 <p>¹⁷ https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%A9menes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-militares-y-un-civil-por-filicos-positivos-en-Catatumbo.aspx</p>	<p><i>todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las 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> <ul style="list-style-type: none"> o 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”. o Artículo 95. Establece que “la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades[...] Son deberes de la persona y el ciudadano [...] 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas [...] 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica. [...] 6. Promover el logro y mantenimiento de la paz.” <ul style="list-style-type: none"> - A su vez, respecto a las funciones del Congreso de la República tenemos: <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 150. <i>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria. <p>Es por ello que la propuesta presentada a consideración del Congreso de la República, guarda una clara consecuencia con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y el marco normativo dispuesto para tal fin.</p> <p>Por otro lado, el presente proyecto de Ley también se enmarca en lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008 “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones”. Ésta declara en su artículo 1º lo siguiente:</p> <p>“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</p>

<p>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.</p> <p>a) Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.</p> <p>Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural;</p> <p>b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamenten para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.</p> <p>La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley”.</p> <p>Por lo expuesto anteriormente y atendiendo a lo señalado en el articulado de la presente iniciativa, esta se enmarca en lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, principalmente en los siguientes artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 3. “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. 	<p>También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.[...]”</p> <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 4. “DIGNIDAD. El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad. <p>El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.”</p> <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 23. “DERECHO A LA VERDAD. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 2o de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. <p>El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.”</p> <ul style="list-style-type: none"> o Artículos 24, 25 y 28 con respecto a los derechos de las víctimas a la justicia, la preparación integral y en general los derechos de las víctimas. <p>Finalmente, es importante tener en cuenta para el trámite de la presente propuesta lo expuesto por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-742 de 2006, donde indicó respeto a las competencias del Congreso de cara al propósito del proyecto lo siguiente:</p> <p>“Ahora bien, 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</p>
<p>dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.</p> <p>5. Potenciales conflictos de interés</p> <p>Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.</p> <p>Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguineidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que se encuentren relacionados con las decisiones judiciales y los procesos en el que se investiguen casos de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.</p> <p>Bajo las anteriores consideraciones resulta conveniente y necesario que la Nación rinda público homenaje a las víctimas y organizaciones que han liderado acciones por la dignificación de la memoria de las víctimas, aportar a la construcción de paz y brindar garantías de justicia, verdad, reparación y no repetición, así como el respeto de los Derechos Humanos.</p> <p>6. Impacto Fiscal.</p> <p>Teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley en su articulado, ordena a entidades determinadas acciones para materializar los honores decretados, es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.</p> <p>La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:</p> <p>“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e</p>	<p>incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.</p> <p>En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.</p> <p>7. Conclusiones</p> <p>Los casos de “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” siguen sin estar resueltos, las familias de las víctimas no han tenido en su gran mayoría verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Hasta el año 2014 se tiene conocimiento de aproximadamente 3.000 o 5.000 casos de “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, donde han sido procesados alrededor de 5.626 personas, entre militares y civiles implicados de manera directa con las ejecuciones¹⁸ y cabe resaltar que la JEP recientemente estableció que por lo menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate entre 2002 y 2008.</p> <p>El momento de postconflicto en el cual nos encontramos, exige que el país adopte acciones concretas para el respeto y garantía de los derechos de las víctimas y sus familiares. Las llamadas “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” constituyen una herida que sigue abierta. Centenares de familiares de las víctimas se han unido para exigir sus derechos y alzar su voz para que la muerte de sus hijos, padres, hermanos, compañeros sentimentales no queden en la impunidad y el Estado colombiano les cuente la verdad de lo que ocurrió.</p> <p>Es obligación del Estado realizar acciones que contribuyan a resignificar la memoria de las víctimas de las “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, pero no solamente estas víctimas sino también resaltar los esfuerzos de sus familiares, quienes durante más de una década han buscado esclarecer los hechos ocurridos en este oscuro episodio de la historia colombiana. Además de recalcar la valentía que han tenido al ignorar las amenazas recibidas a lo largo de los años, para seguir con su propósito de buscar justicia y verdad.</p> <p>En el marco del proceso de posconflicto en el cual se encuentra la sociedad colombiana, toma una especial importancia este tipo de proyectos de ley que buscan dignificar a las víctimas. La necesidad de adelantar iniciativas de memoria es relevante frente a la construcción de paz, para alcanzar la verdad, la justicia, reparación y garantizar la no repetición</p> <p>¹⁸ Laverde Palma, J. (25 de Mayo de 2019). El crudo informe de la Fiscalía sobre los falsos positivos: El documento tiene 302 páginas . <i>El Espectador</i>.</p>

de estas acciones violentas que han recrudecido las desigualdades sociales en Colombia. Sin duda, este proceso de reconocimiento y honores públicos contribuye no solo al duelo de aquellos familiares que perdieron a sus seres queridos sin razones justificables, sino que además contribuye al esclarecimiento de la verdad.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones", para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado para lograr desde esta instancia la consolidación de acciones por la memoria de las víctimas y garantizar a sus familiares la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

De las y los Congresistas,


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde


IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático



ANGELICA LOZANO CORREA
Senador de la República
Alianza Verde


WILSON ARIAS
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

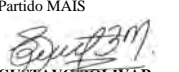

ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara

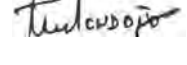

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



LEON FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde


MARIA JOSE PIZARRO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes


DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes


GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República
Coalición Decentes


JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde


AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes - UP


FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS


ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2021 CÁMARA

por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones - "Ley Matrícula Cero"-.

Proyecto de Ley No. __ de 2021

"Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones".

- "Ley Matrícula Cero" -

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1. Objetivo. La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa.

Artículo 2. Gratuidad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las instituciones públicas de educación superior del país no podrán exigir a sus estudiantes el pago de conceptos de derechos de matrícula e inscripción para acceder a los programas de pregrado y postgrado en cualquier modalidad.

Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.

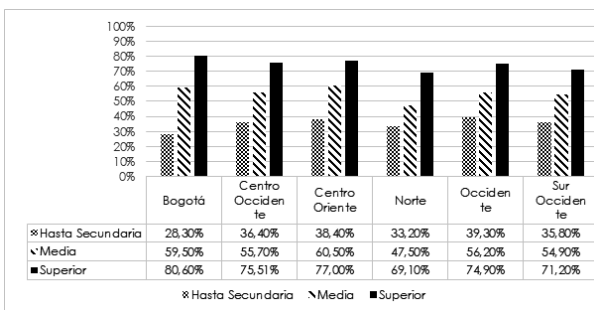
Parágrafo 2. En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán continuar realizando los cobros de los demás derechos pecuniarios establecidos en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 3. Financiación. Los recursos de financiación de la presente ley, se obtendrán a través de las inversiones propuestas en la ley 1955 de 2019 para el eje equidad, los recursos contemplados en los artículos 243 numeral 5 y 468 literal b del Estatuto Tributario y la ley 30 de 1992. Adicionalmente se autoriza al Gobierno nacional para que en el marco de sus competencias, disponga de los nuevos recursos necesarios para el cumplimiento integral de la presente ley. Estos recursos adicionales estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación y harán parte de la base presupuestal de las instituciones de educación superior públicas.

Parágrafo 1. En ningún caso lo dispuesto en esta ley podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.

Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Educación Nacional para el año 2022, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante el decreto 662 de 2020.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2017)

La educación además de ser un elemento para la realización individual, es uno de los motores del desarrollo económico de las sociedades. En la actualidad asistimos a una revolución tecnológica en la que el conocimiento debe potencializar innovaciones en los procesos productivos generando alto valor agregado y condiciones para la adaptación al complejo entorno que genera para la humanidad la amenaza del cambio climático.

En las últimas décadas en Colombia la educación superior ha sido relegada a un papel secundario. Muestra de ello es que según el SUE (2018), esta tiene un déficit de \$18 billones de pesos, lo que se traduce en baja calidad y poca cobertura. Sobre este último aspecto y en comparación con países de la OCDE, Colombia no está bien posicionada, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfico 3. Inscrición escolar, nivel terciario países OCDE (% bruto) 2017

Proyecto de Ley No. __ de 2021

“Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones”. - “Ley Matrícula Cero”-

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

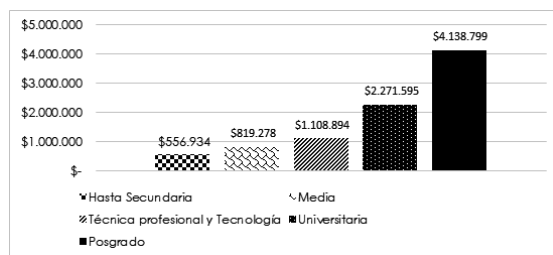
1. Antecedentes

1.1. La educación superior en Colombia

La Educación superior en Colombia es un eje fundamental de las políticas públicas, en términos del desarrollo, la superación de la pobreza y la desigualdad.

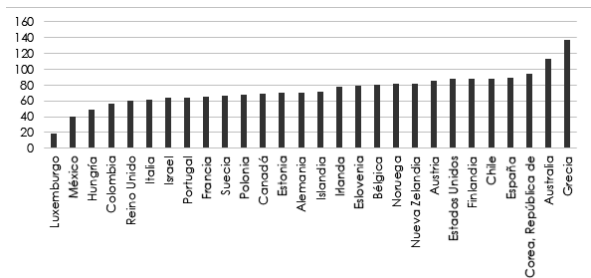
En las gráficas 1 y 2 se observa que entre mayor sea el nivel educativo pueden percibirse más ingresos y se cuenta con mayores posibilidades de encontrar trabajo. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura, acceso y calidad son fundamentales para construir equidad y cerrar algunas de las brechas humanas que afectan nuestro país.

Gráfico 1. Ingreso Promedio por Nivel de Estudios (2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2017)

Gráfico 2. Porcentaje de Jóvenes ocupados, según nivel de formación. Seis regiones 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Es importante anotar que países como Grecia, Francia, Chile, Suecia, Noruega o Finlandia, tienen gratuidad total en la educación superior o el pago por la matrícula educativa es muy bajo respecto a su nivel de ingresos.

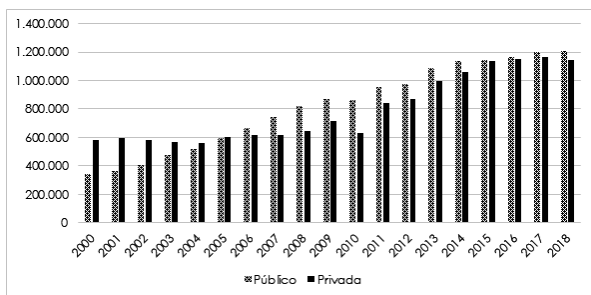
1.2. La Ley 30 de 1992 y el esquema de financiamiento de la educación superior pública.

En la Ley 30 de 1992 se consignan los objetivos del sistema de educación pública, dentro de ella se establece que la educación superior debe encontrarse al servicio de la solución de los problemas del país por medio de programas educativos de calidad. En el capítulo V de esta disposición normativa, en el cual se expone el régimen financiero de la educación pública, se define que las universidades estatales u oficiales anualmente tendrán un incremento real de financiamiento estatal. A partir del sexto año de la vigencia de dicha ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Aunque este modelo parece bondadoso porque los ingresos para las universidades son crecientes, en términos reales, resulta insuficiente para mantener una financiación apropiada. Lo anterior por dos razones esenciales. Primera, la cobertura de la educación superior pública ha aumentado mucho más de lo que puede cubrir su financiación, pues entre el 2002 y el 2018 el incremento fue del 356%, mientras que el aporte de la nación a las universidades públicas ha disminuido de manera relativa con respecto al gasto total en educación, como se muestra en el gráfico 5. Por otro lado, el esquema no toma en cuenta las características propias de la educación superior, ya que sus costos crecen más rápido que la inflación medida por el IPC. Entre enero de 2010 y

diciembre de 2018, el IPC ha variado de forma acumulada en 23,91%, mientras que los costos de la educación superior han incrementado en 45,2% (Dane, 2019).

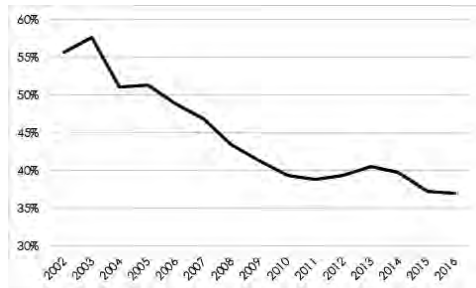
Gráfico 4. Matrícula en educación superior. Desagregada por semestres (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación.

Pese a que los recursos son crecientes en términos reales, en la siguiente gráfica puede observarse que año tras año el Estado destina menor proporción de gasto público de educación superior en las universidades públicas. Para el año 2002, el 57% de los recursos girados para educación superior iban a la base presupuestal para las universidades públicas, esta cifra para 2016 fue de 37%. Esto quiere decir, que el Estado fortalece presupuestalmente a programas por vía de la demanda.

Gráfico 5. Relación Aportes Nación Universidades Públicas como porcentaje del gasto público en educación superior en Colombia (2002-2016).



Fuente: Vicerrectoría administrativa y Financiera UTP (2017)

Un fenómeno que también se evidencia es que la cobertura de la educación superior pública ha crecido en términos absolutos y relativos más que la educación privada, pero no así en términos presupuestales, ya que la financiación de la educación superior se ha centrado en los créditos y becas del ICETEX. Entre 2010 y 2016 los aportes de la Nación para el ICETEX han aumentado en 677%. Entre tanto, los aportes de la Nación para la oferta educativa han incrementado en 50,4% (MHCP, 2018). Se presenta aquí el primer problema estructural de la educación superior y es el que concierne a que la financiación se ha ido fundamentalmente al fortalecimiento de políticas de demanda y no a la oferta.

Como consecuencia de esta situación, se adeudan \$18 billones de pesos a las universidades públicas. Esta deuda se traduce en falta de infraestructura pertinente para atender las clases, un escaso número de profesores, bajos salarios para la planta administrativa y profesoral, carencia de recursos para el bienestar universitario, entre otros. Esta situación afecta transversalmente la calidad y la cobertura de la educación superior en el país.

1.3. La Matrícula Cero en Colombia

En el marco de la pandemia del Covid - 19 del 2020 y la crisis económica causada por esta, el sector de la educación superior se vio gravemente afectado. La deserción aumentó

sustancialmente, y los recursos de las y los estudiantes de igual manera. Por esta razón, en diferentes universidades del país, entre esas la Universidad del Atlántico en Barranquilla, se propuso un esquema de matrícula cero. Un modelo, inicialmente temporal, en el que tanto gobiernos locales como el gobierno nacional, y las universidades hiciesen un esfuerzo económico y financiero para la reducción de los costos de la matrícula financiera, y así reducir los riesgos de deserción y mitigar la crisis del sector de la educación superior.

Ante esta crisis, el gobierno nacional expidió el Decreto 662 del 14 de mayo de 2020, por el cual se crea el fondo solidario para la educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID - 19 en el marco de la emergencia económica social y ecológica, el cual destina \$217.874.504.953 (Doscientos diecisiete mil ochocientos setenta y cuatro mil millones quinientos cuatro mil novecientos cincuenta y tres pesos). Este, en su artículo 3 Uso de los recursos, numeral 4 establece:

“4. Auxilio económico para el pago de la matrícula para los jóvenes en condición de vulnerabilidad en Instituciones de Educación Superior Pública”.

Para dar cumplimiento al punto anterior, el Gobierno Nacional destinó \$97.500.000.000 (noventa y siete mil quinientos millones de pesos) que se distribuyeron entre las 63 IES públicas de todo el país. Lastimosamente, estos recursos no fueron suficientes para lograr la matrícula cero, pues se estima que el costo total por semestre es de 700 mil millones de pesos.

Dada la insuficiencia de recursos, desde la Bancada Alternativa del Congreso de la República, se radicaron dos Proyectos de Ley que buscaban lograr la Matrícula Cero. Los proyectos de ley 254 de 2020 Cámara “Por Medio Del Cual Se Garantiza Matrícula Cero” y el 326 de 2020 Senado “Por medio del cual se modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020 y se crea el Programa Matrícula Cero”, radicados en julio y octubre de 2020, respectivamente. Ninguno de los dos proyectos logró continuar su trámite legislativo y fueron archivados por falta de voluntad política de algunos congresistas.

Por esta razón, es que la presente iniciativa se vuelve a radicar con el objetivo de implementar la Matrícula Cero y finalmente lograr la gratuidad en la educación superior del país. Este proyecto atiende a los llamados del movimiento estudiantil, de miles de jóvenes y sus familias, quienes se vienen movilizandando desde hace décadas con el propósito de que sus propuestas sean adoptadas por el Gobierno Nacional y así superar la gran deuda histórica que el Estado ha tenido con las Instituciones de Educación Superior desde 1993. Este proyecto ha sido expuestos y respaldados participativamente, como se evidenció en las Audiencias Públicas realizadas el pasado de 10 de agosto y que concluyó con la construcción y posterior radicación del Proyecto 326 de 2020 Senado, y el 4 de Diciembre de 2020 en el marco del trámite del proyecto 254 de 2020 Cámara.

2. Objetivo y contenido del proyecto.

La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa.

3. Justificación del proyecto.

A) Crisis económica y social causada por la pandemia del COVID-19

La pandemia del COVID-19 ha tenido un profundo impacto negativo en las instituciones de educación superior del país, con especial incidencia en la situación del estudiantado de las instituciones públicas. Según el Dane (2020), para mayo de 2020 la tasa de desempleo había alcanzado máximos históricos, ubicándose en 21,4%. Esto impacta el consumo de los hogares, quienes deberán destinar sus ahorros al consumo de alimentos y de bienes de supervivencia básica. De acuerdo con otras cifras del Dane (2020), el 44% de los colombianos tuvieron una afectación negativa sobre sus ingresos; el 30% de los colombianos tienen dificultades para compra de alimentos y el 34% tienen dificultades para el pago de deudas y servicios públicos. El aumento del desempleo y la informalidad provocó desde el primer semestre del 2020 un aumento paralelo de la deserción estudiantil.

Gráfica 6. Variación de la matrícula en las IES de Colombia

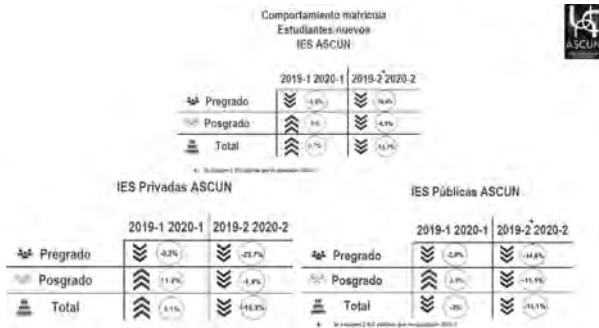


Fuente: Presentación de la ASCUN en la Audiencia Pública “Matrícula Cero”, febrero de 2021.

Como se observa en la gráfica anterior, elaborada por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) con datos propios, la disminución del número de estudiantes en el 2020, comparada con el año anterior a la pandemia, demuestra el significativo impacto de ésta sobre las posibilidades de la juventud para acceder y mantenerse en la educación superior. Es igualmente claro que la disminución es aún más marcada en las IES públicas, y en particular en los posgrados.

Si se toma como referencia el número de estudiantes nuevos matriculados por semestre, como se muestra en la siguiente gráfica, la disminución es todavía mayor, toda vez que las barreras de acceso sumadas al deterioro en la situación económica de las familias colombianas limitan las posibilidades de ingresar a la educación superior para la juventud que aspira a comenzar su formación técnica, tecnológica o universitaria.

Gráfico 7. Variación de los estudiantes nuevos matriculados



Fuente: Presentación de la ASCUN en la Audiencia Pública "Matrícula Cero", febrero de 2021.

Como respuesta a esta situación, distintos sectores sociales encabezados por organizaciones estudiantiles de todo el país han presentado al Gobierno Nacional desde el 2020 la exigencia de subsidiar los costos de matrícula en las IES públicas del país.

La respuesta del Gobierno a esta exigencia fue el anuncio del programa 'Matrícula Cero', incluido dentro de las disposiciones del Decreto 662 de 2020. Mediante este decreto se creó el Fondo Solidario para la Educación (2.5 billones de recursos del FOME) y se entregó su manejo al ICETEX. Los recursos allí dispuestos se han destinado casi exclusivamente a líneas de crédito y sólo el 3.9% del mismo a auxilios de matrícula. Sólo se han girado recursos nuevos a las IES

públicas para cubrir los costos de matrícula por \$97 mil millones en 2020 y \$ 98 mil millones en el primer semestre de 2021.

En respuesta a un derecho de petición con radicado MEN 2020-ER-203098, el Ministerio de Educación desagrega de la siguiente manera los recursos destinados a subsidios de matrícula universitaria en el 2020:

"El Gobierno Nacional comprometido con la Educación Superior pública de nuestro país, junto con los aportes de los Gobernadores y Alcaldes, se han logrado a la fecha destinar aproximadamente \$979.290 millones para el pago de matrícula y apoyo de sostenimiento de los estudiantes de todas las IES públicas del país. Estos recursos contemplan los \$798.200 millones asignados por el Ministerio de Educación Nacional y Prosperidad Social en el programa Generación E que en 2020 llegará a 168 mil estudiantes beneficiados, a través del cubrimiento de la matrícula, apoyo de sostenimiento y otros programas de acceso a la educación superior; los \$97.500 millones del Fondo Solidario de la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, para que los jóvenes de más bajos recursos cuenten con el apoyo para continuar con el segundo semestre académico y permanezcan en el sistema educativo; y cerca de \$83.590 millones de iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes, para brindar auxilios adicionales.

Los recursos asignados por el Gobierno Nacional a través de programas de acceso y permanencia como Generación E y el Fondo Solidario para la Educación, sumados a los aportes realizados por los gobiernos locales y de las mismas instituciones de educación superior, permitirán beneficiar a un total de 661 mil estudiantes con un auxilio importante sobre el valor de la matrícula, de estos 507 mil estudiantes recibirán auxilios del 100% del valor de la matrícula".

En sus declaraciones y comunicados públicos, el Ministerio de Educación ha caído en la imprecisión de dar a entender que la totalidad de esa inversión se ha dado con recursos nuevos a raíz de la pandemia. Lo cierto es que no se han garantizado \$979 mil millones a 'Matrícula Cero' como afirma el Ministerio, porque en esa suma se incluyen los recursos destinados a programas como Generación E, Jóvenes en Acción y otros (\$798.280 millones), que estaban destinados desde antes de la pandemia y no resuelven las necesidades nuevas. En realidad, la inversión nueva a raíz de lo dispuesto en el Decreto 662 de 2020 fue en 2020 de \$97.500 millones a 63 Instituciones, menos del 12% del costo total de la matrícula a todos los estudiantes de las IES públicas del país.

Los recursos restantes para cubrir a los estratos 1, 2 y 3 en pregrado han tenido que asumirlo las Entidades Territoriales (\$83.590 millones) y las propias IES (no existen cifras globales sobre el aporte de las IES). En el caso de la Universidad Nacional, recibió del Gobierno \$5.200 millones para el programa y tuvo que poner de sus propios recursos \$3.200 millones. La situación en la

Universidad de Antioquia fue más grave: se vio obligada a aportar de recursos propios más de 5 veces lo aportado por el Gobierno Nacional, como se ve en el siguiente cuadro:

APORTE	CANTIDAD ESTUDIANTES	VALOR MATRICULA (EN MILLONES DE PESOS)	OBSERVACIONES
APORTE MEN DECRETOS	7.641	\$1.500	50% del valor de la matrícula a estudiantes de estrato 1
APORTE DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	1.558	\$1.289	Estudiantes provenientes de municipios no certificados - Apartado - Turbo - Dosquebrades - Dens Dorado
ESTUDIANTES DE LA ASOCIACION LA MATRICULA	231	\$362	Estratos 4, 5 y 6
APORTE OTROS PROGRAMAS	364	\$191	Estudiantes públicas y privadas que obtienen subsidios de otras entidades
VALOR ASUMIDO POR LA UNIVERSIDAD	13.847	\$10.186	10.366 Estudiantes al 100% y 7.641 al 50% estrato 3

Tabla 1. Información al 10/03/2021

Fuente: Universidad de Antioquia mediante derecho de petición.

El Gobierno Nacional le ha trasladado la responsabilidad de la 'Matrícula Cero' a las propias IES y a los gobiernos locales. El presidente del Sistema Universitario Estatal (SUE), en la audiencia pública sobre el tema realizada en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el pasado 25 de febrero, demostró lo insuficiente del programa de 'Matrícula Cero':

"Financiar la matrícula que pagan hoy los padres de familia o los acudientes de los estudiantes que están matriculados en la Universidad pública, significa que es un programa para ayudar a las familias en un valor de matrícula que ya está subsidiado por las universidades en un 90%. Lo anterior no resuelve el problema de financiación de las universidades. Al contrario, las perjudica desde el punto de vista del recaudo tesorero por desplazamiento del recaudo".

Esto significa que las transferencias del Gobierno para 'Matrícula Cero' sólo cubren el 10% del costo real por estudiante. Cuando el Gobierno hace la transferencia del subsidio de matrícula, la universidad asume el 90% del costo.

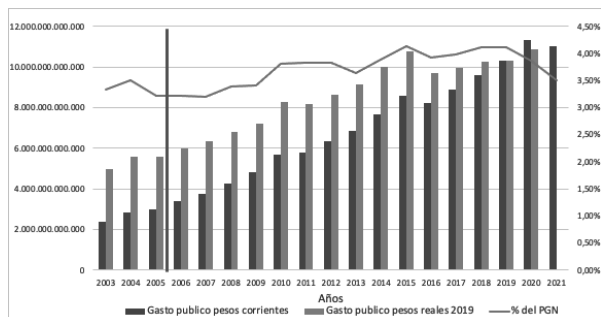
Según el SUE, el 93% de los estudiantes viven en estratos 1, 2 y 3. Haciendo estimaciones con las cifras del Ministerio y asumiendo que el programa actual cubra a todos los estratos 1, 2 y 3, serían aproximadamente 661.000 de los 776.444 estudiantes de las IES públicas. Con la política vigente, se quedarían por fuera del programa de 'Matrícula Cero' 43.185 estudiantes de posgrado en universidades y otros 72.259 que incluyen posgrado de las ITTU, además de los estratos 4, 5 y 6 de pregrado. Como se observa en el cuadro sobre el caso de la UdeA, el costo de subsidiar estos estratos es relativamente bajo porque son pocos estudiantes. Para el caso de posgrados, el SUE estima que su costo de matrícula es de 346 mil millones anuales.

B) Crítica situación de la educación superior previa a la pandemia

Uno de los mayores problemas de la educación superior en Colombia es la baja cobertura. Según el Ministerio de Educación, la tasa de cobertura de educación superior para el 2018 era de 52,01%. Dicha tasa muestra la relación entre los alumnos matriculados en el nivel de pregrado (técnico profesional, tecnológico y universitario) y la población proyectada entre 17 y 21 años, por tanto, mide la participación de los jóvenes y adultos que se encuentran efectivamente cursando un programa de formación en educación superior (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior). Es decir que solo la mitad de los colombianos entre los 17 y 21 años pueden acceder a la educación superior. Además, la tasa de cobertura de educación universitaria superior, excluyendo los niveles técnicos y tecnológicos, fue de 36,2% para el 2018. Es decir que solo 3.6 de cada 10 colombianos pueden acceder a estudiar una carrera universitaria.

Por otro lado, en Colombia, históricamente ha existido un grave problema de desfinanciamiento de la educación superior. Como se puede evidenciar en el siguiente gráfico, entre el 2003 y el 2020 el Estado ha asignado entre 4,9 y 10,8 billones de pesos para financiar la educación superior en el país (valores reales a 2019). Esto ha representado entre el 4,13% y el 3,21% del Presupuesto General de Nación -PGN-. Se puede evidenciar que el monto asignado para la educación superior total incrementa constantemente en términos absolutos, pero no como porcentaje del Presupuesto General de la Nación -PGN-. Estos datos sugieren que, aunque el Estado colombiano haya aumentado el gasto público en educación superior entre el 2003 y el 2020, las asignaciones presupuestales dirigidas al fomento de la educación superior no han tenido mayores variaciones desde el 2003. Demostrando así la falta de compromiso del Estado colombiano con la financiación de la educación superior. Situación que se agrava si se tiene en cuenta que, como se mencionó anteriormente, los costos y precios de la educación superior crecen más rápido que la inflación medida por el IPC. Entre enero de 2010 y diciembre de 2018, el IPC ha variado de forma acumulada en 23,91%, mientras que los costos de la educación superior han incrementado en 45,2% (Dane, 2019). Adicionalmente, no se tiene en cuenta que la cantidad de estudiantes vinculados a la educación superior también ha aumentado sustancialmente.

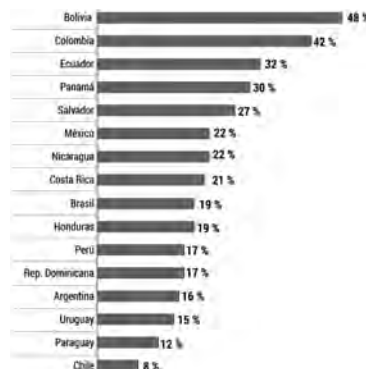
Gráfico 8. Gasto público en educación superior 2003- 2021



Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Educación Nacional (2016) y Derecho de Petición Ministerio de Hacienda y Crédito Público (10) del 26 de agosto de 2010.

Por otro lado, es importante revisar la tasa de deserción en la educación superior pues, aunque muchos jóvenes se matriculen, son pocos quienes terminan graduándose y obteniendo los beneficios de la educación superior. Según el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior – SPADIES – para el 2016 la tasa de deserción cohorte universitaria fue de 45.1% y la tasa de deserción cohorte para técnicos y tecnológicos fue de 53.2% (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Es decir que cerca de la mitad de quienes inician sus estudios no logran culminarlos. Además, Casas Mogollón (2018) analizó un informe del Banco Mundial en el que se identificó que la deserción universitaria para Colombia era del 42%. La siguiente gráfica, proveniente de la publicación de Casas Mogollón (2018), demuestra que Colombia tiene una tasa de deserción universitaria más alta que los demás países de la región.

Gráfico 9: Deserción universitaria-comparación internacional



Finalmente, y para hacer una comparación internacional, vale la pena resaltar algunos datos provenientes de la OCDE. En Colombia la proporción de personas con un título de educación terciaria son menores que en los otros países. Mientras que, en Colombia, para el 2019, el 30% de personas entre los 25 y 34 años han alcanzado la educación superior, en los demás países de la OCDE el 45% han alcanzado la educación superior (OCDE - Education GPS). En relación con la inversión en la educación superior por estudiantes, Colombia es el país de la OCDE que menos invierte. Para el 2020, en promedio los países de la OCDE invertían 16,329 dólares por estudiante de educación superior, en Colombia solo se invertía 2,335 dólares (OCDE - Education GPS).

4. Marco normativo

El Proyecto de Ley, tiene como objetivo principal, dar cumplimiento integral a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual expone:

“[...] La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación [...].

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo [...]”. (negrilla por fuera del original)

Asimismo, los artículos 44 y 69 de la Constitución Política, establecen que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (art. 44). Y por su parte, el artículo 69, reza que:

Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Subrayado propio)

Igualmente, este Proyecto, actúa de conformidad con la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”, la cual organiza el Sistema Educativo General Colombiano, estableciendo las normas generales para regular el Servicio Público de Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

La Ley 30 de 1992: “Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior”, estableciendo está en su Artículo 2 que: “[...] la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado [...]” y la Ley 1064 de 2006 “Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.” reconoce la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

La honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, expresó que “[...] el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales [...] En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continúa a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías

fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.”

Que la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-624 del 25 de agosto de 1999, expuso que “[...] cuando la crisis económica del país afecte a dichos sectores (sectores sociales que optaron por educación privada), el Estado debe ampliar la educación pública dotando de recursos suficientes y progresivamente superiores, y, colateralmente otorgar recursos que viabilicen créditos para la educación privada y agilicen su otorgamiento. En otras palabras, emplear todas las herramientas posibles para que haya soluciones definitivas.”

5. Impacto Fiscal

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. En cumplimiento con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La propuesta de gratuidad de la matrícula financiera para todas las IES del país, es decir, la propuesta de “matrícula cero”, no es una propuesta que está fuera del alcance financiero del Estado. Según la respuesta al Derecho de Petición 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385, proveída por el Ministerio de Educación Nacional el 04 de septiembre del 2020, el valor total de la matrícula de los estudiantes que cursan programas académicos en el nivel de pregrado en las IES públicas, se estima en \$700.000 millones de pesos por semestre. Esta información fue suministrada al MEN a través de las Instituciones de Educación Superior públicas.

Otra estimación sobre el costo fiscal de la matrícula cero, la realizó Pedro Hernández, Presidente Nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), en su presentación a la comisión VI de Senado y Cámara del 18 de mayo de 2020. Allí se presentaron unos datos estimados sobre el recaudo de las IES públicas del país y de las instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas. Para el 2018 las universidades públicas y la REDITTU, la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas) recaudaron 1.326 billones de pesos proveniente de los estudiantes de pregrado. Es decir, 663,000 millones por semestre. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un semestre de matrícula cero le costaría aproximadamente 696,150 millones de pesos al Gobierno Nacional. Basado en estas cifras, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de pregrado le costaría 1.4 billones de pesos al Gobierno Nacional.

En cuanto a los posgrados, ASPU calculó que para el 2018 las IES públicas (Universidades y la REDITTU) recaudaron 387.322 millones de pesos por concepto de matrícula financiera de los estudiantes de posgrados. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de posgrado le costaría aproximadamente 406.688 millones de pesos al Gobierno Nacional.

En conclusión, para financiar la matrícula cero a nivel nacional para pregrados y posgrados de las Instituciones de Educación Superior Públicas durante un año, el Gobierno Nacional debe destinar una suma aproximada de 1.8 billones de pesos colombianos. Esta suma se divide en; 1.4 billones para pregrado y 0.4 billones para posgrados.

En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se puede afirmar que este Proyecto de Ley es compatible con el MFMP. El MFMP menciona el Fondo Solidario para la Educación y el plan de auxilios educativos para beneficiarios del ICETEX, ambas iniciativas diseñadas para mitigar la deserción en la educación superior y apoyar a los estudiantes más afectados por la emergencia económica y sanitaria. Al igual que estas iniciativas mencionadas, el presente Proyecto de Ley simplemente busca extender los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional para reducir la tasa de deserción y apoyar a los estudiantes de las instituciones públicas de educación superior. Por otro lado, el MFMP menciona la autorización del uso de vigencias futuras para proyectos de inversión. Entre esos rubros se asignan unos recursos para la educación. En la Tabla AP4.21 se autoriza el uso de 441,000 millones de pesos en 2021 y 110,000 millones de pesos en 2022, para proyectos de inversión de educación. Entonces, puesto que el presente Proyecto de Ley busca fortalecer las iniciativas planteadas en el MFMP 2020 y también busca asignar recursos de inversión para la educación, se afirma que el Proyecto de Ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dado la emergencia económica derivada del Covid-19, y ante la necesidad de eliminar barreras de entrada a la educación superior, se plantea que el Estado defina una política de Matrícula Cero para estudiantes de pregrado y posgrado de instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias de educación superior en Colombia. Esta medida podría ser pertinente para enfrentar la deserción y beneficiaría a 1,1 millón de estudiantes y 3,3 millones de familias.

Para los autores, los recursos para la materialización de esta política se garantizarían a través del Presupuesto General, con la inversión planteada en la ley 1955 de 2019 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Según dicha ley, el Gobierno Nacional hará un gasto de \$216 billones de pesos entre 2018 y 2022 en materia de educación, siendo este el principal sector con el cual se busca promover la equidad.

La inversión en matrícula cero solo representaría el 3,3% del total de los recursos destinados al sector educativo en el Plan de Desarrollo Nacional. En caso de necesitar recursos extraordinarios para garantizar esta medida, se pueden crear impuestos progresivos, pagados por las personas de ingresos más altos en el país. Con una ampliación de la base gravable del impuesto del

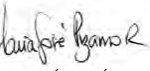
patrimonio, y un aumento de tarifa de impuesto de renta al 1% más rico de la población, se podrían cubrir los recursos faltantes.

6. Consideraciones sobre conflictos de interés

Finalmente, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley, toda vez que, la presente ley busca beneficiar a los estudiantes de las universidades e instituciones educativas públicas en general y como autores no tenemos vinculación con la entidad ni tenemos intereses directos o de nuestros familiares en la misma.

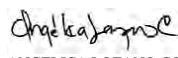
Cordialmente,


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Coaliccion Decentes


JORGE ALBERTO GOMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Partido DIGNIDAD



ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democratico Alternativo

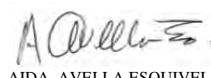

ANGELICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Alianza Verde


JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido COMUNES


GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Coaliccion Decentes



FELICIANO VALENCIA MEDINA
Representante a la Cámara
Partido MAIS


IVÁN LEONIDAS NAME
Senador de la República
Alianza Verde



AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coaliccion Decentes-Unión Patriótica


IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democratico Alternativo


JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde


JESÚS ALBERTO CASTILLA
Senador de la República
Polo Democratico Alternativo


JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Alianza Verde


JUAN LUIS CASTRO CORDOBA
Senador de la República
Alianza Verde



JORGE ENRIQUE ROBLEDO C.
Senador de la República
Partido DIGNIDAD

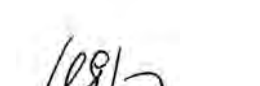

JOSE AULO POLO NARVAEZ
Senador de la República
Alianza Verde


IVAN MARULANDA
Senador de la República
Alianza Verde


SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senador de la República
Partido COMUNES


PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido COMUNES

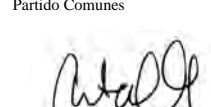

ABEL DAVID JARAMILLO LARGO A
Representante a la Cámara
Partido MAIS


WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democratico Alternativo


ÁNGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes


CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara
Alianza Verde


CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara
Alianza Verde



CESAR AUGUSTO PACHÓN
Representante a la Cámara
Partido MAIS


DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coaliccion Decentes


FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Alianza Verde


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido COMUNES


LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Alianza Verde



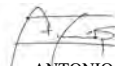
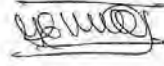
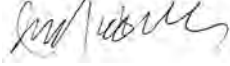








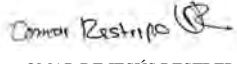

WILMER LEAL PEREZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Alianza Verde


MAURICIO ANDRÉS TORO
Representante a la Cámara
Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se deroga el Decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social.

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO ___ POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 1174 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto derogar la totalidad del Decreto 1174 de 2020 "por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente."</p> <p>Artículo 2. Deróguese el Decreto 1174 de 2020.</p> <p>Artículo 3. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se entenderá que cualquier norma del mismo rango o inferior a ésta, que se expida en relación con los pisos de protección social, contendrá como mínimo la finalidad primordial del piso de protección social, la cual es cubrir de forma voluntaria y progresiva a grupos vulnerables que carecen de capacidad contributiva y no posean acceso a la seguridad social y deben contener que los pisos de protección social funcionen de forma subsidiaria a los sistemas de seguridad social.</p> <p>Parágrafo 1: Las condiciones que se fijen para la nueva regulación de los pisos de protección social en Colombia deberán ser prescritas mediante ley previa concertación con la ciudadanía, las organizaciones sindicales y el acompañamiento de la Organización Internacional del Trabajo OIT en su definición, teniendo en cuenta la suficiencia financiera para sus beneficiarios y la sostenibilidad fiscal.</p> <p>Parágrafo 2. El piso de protección social que se establezca no podrá reemplazar el mínimo de derechos y garantías ya consignadas en favor de los ciudadanos.</p> <p>Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>De las y los honorables Congresistas,</p> 	 <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica</p>  <p>ALEXANDER LOPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>JESUS ALBERTO CASTILLA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>CARLOS CARREÑO MARIN Representante a la Cámara Partido COMUNES</p>  <p>JORGE ELIECER GUEVARA Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO C Senador de la República Partido DIGNIDAD</p>  <p>JOSE AULO POLO Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido COMUNES</p>  
<p>PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República</p> <p>SANDRA RAMIREZ LOBO Senadora de la República</p> <p>Partido COMUNES</p>  <p>Victoria Sanders Simanón H. Partido COMUNES</p>  <p>WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara Partido MAIS</p> <p>CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO Representante a la Cámara Alianza Verde</p>  <p>CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Coalición Decentes</p>  <p>FABIAN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Alianza Verde</p>  <p>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</p> <p>JORGE GOMEZ GALLEGO</p>	<p>Representante a la Cámara Partido COMUNES</p> <p>Representante a la Cámara Partido DIGNIDAD</p>  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara Alianza Verde</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido COMUNES</p>  <p>MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ Representante a la Cámara Coalición Decentes</p>  <p>OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara Partido COMUNES</p>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN:

La política pública del Gobierno Nacional del Presidente Iván Duque Márquez, se trazó en el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2020 expedido mediante ley 1955 de 2019, a su vez el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1174 en agosto de 2020, que entró en vigor el 1 de febrero de 2021, reformando aspectos en materia de seguridad social, pensiones y trabajo, implementando gravosas modalidades de empleo que deterioran el ingreso e impiden el acceso al sistema de protección social, al tiempo de contrariar abiertamente normas como la Ley 100 de 1993, artículos 6, 15, 17, 18, 26, 157; Ley 1562 de 2012, artículo 2; Código Sustantivo del Trabajo, artículo 236; Convenios de la OIT ratificados por Colombia, 03, 12, 17, 24 y 25; Constitución Política en sus artículos 44, 48, 53, 93 y, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos integrantes del Bloque de Constitucionalidad, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación, lo anterior en el marco de la seguridad social y el trabajo decente.

Por ley (Constitución política artículos 48, Ley 100 de 1993, Ley 1562 de 2012, Decreto 2616 de 2013 y Código Sustantivo del Trabajo) se tienen garantías laborales como:

- a. **En materia pensional:** Derecho a escoger un sistema pensional y hacer aportes mensuales con la expectativa de obtención del derecho pensional un día. También se tiene a través de esto el derecho a una pensión de vejez o sobreviviente si el caso y los requisitos se presentan; derechos todos que pierde el trabajador suscrito al piso de protección social pues se verá trasladado de manera obligatoria al sistema de ahorro de los BEPS - Beneficios Económicos Periódicos.
- b. **En materia de riesgos:** Los trabajadores están asegurados a través del sistema de riesgos laborales, a partir del cual se genera una protección ante eventuales accidentes o enfermedades laborales, cubriendo el 100% de su incapacidad laboral en caso que se presente la necesidad, promoviendo acciones preventivas ante el riesgo, donde el empleador tiene el deber de aportar un porcentaje según el riesgo de trabajo que tenga el trabajador; con el Decreto 1174 de los pisos de

enero 2021¹), la precariedad en las modalidades de trabajo y en consecuencia la baja cobertura de la seguridad social, se pretende resolver creando figuras de aparentes pisos de protección social consintiendo situaciones adversas para la clase trabajadora y el trabajo decente como lo es: pago por menos del salario mínimo legal mensual vigente, pasar de la obligatoriedad de la cotización al sistema de seguridad social integral a las alternativas subsidiadas y asistenciales del Estado para población vulnerable y en conclusión posibilitar la relación laboral sin la protección social justa y proporcional establecida por las normas internacionales del Trabajo y de los derechos humanos, que impone al Estado la obligación de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, en el caso colombiano a través de los convenios ratificados sobre la materia que promueven el trabajo decente como fórmula de regulación universal.

La estrategia de ampliación de cobertura del Sistema Integral de Seguridad Social a través del estímulo a la adscripción de regímenes semi- asistenciales y asistenciales de cobertura de riesgos socialmente relevantes que niegan el reconocimiento y la posibilidad de construcción de derechos articulando un espacio de formalidad espuria.

La población objetivo de estas figuras arbitrarias incluidas en el artículo 193 de la ley 1955 de 2019 y el decreto 1174 de 2020, no es aplicable exclusivamente a aquellas personas que trabajan a tiempo parcial, o quienes no alcanzan a obtener un ingreso en la vejez y pertenecen a niveles sociales bajos; son también aplicables a "personas que tengan relación contractual laboral" con ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual, como lo indica expresamente el artículo 193 de la Ley 1955, incumpliendo el Estado su obligación de garantizar el goce y ejercicio de Derechos en igualdad de condiciones.

A continuación, nos permitimos ilustrar las condiciones en las que se expuso a la clase trabajadora con los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, con Cifras tomadas por Colpensiones.

Gráfico 1. Beneficios Económicos Periódicos otorgados en el año 2020.

¹ No obstante, el porcentaje oficial de informalidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) existen evidencias de mayores tasas de informalidad bajo otros criterios metodológicos (vgr. 66,3% de informalidad laboral, utilizando como criterio las altas en seguridad social, de acuerdo con el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario LabOUR, marzo de 2020).

protección social se aplica un "seguro inclusivo" en el cual el trabajador pierde muchos de estos derechos.

- c. **En materia de salud:** implica que los trabajadores dejan de estar afiliados al régimen contributivo de salud y través de esto obtener los beneficios económicos a los cuales tienen derecho como el pago de la incapacidad médica, la licencia de maternidad, a estar afiliados al régimen subsidiado de salud, donde los trabajadores no tendrán derecho al reconocimiento ni de estas incapacidades de origen común, ni al reconocimiento de las licencias de maternidad, paternidad.

El Decreto 1174 de 2020 que entró en vigor desde el 1 de febrero de 2021 se expide en un tiempo neurálgico por las consecuencias de la COVID-19 globalizada y pese a la potestad reglamentaria otorgada al ejecutivo, la Constitución Política de Colombia estableció límites que deben responder al diseño de un Estado Social de derecho.

2. Estructura del Decreto 1174 de 2020

El presidente de la república de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y facultades legales en particular las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, expidió el Decreto 1174 de 2020.

El Decreto tiene como objeto "reglamentar el acceso y operación del Piso de Protección Social para aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica"

Consta de cinco secciones así:

- SECCIÓN 1. Disposiciones generales: composición del piso de protección social, ámbito de aplicación y definiciones.
- SECCIÓN 2. Acceso a BEPS en el piso de protección social.
- SECCIÓN 3. Condiciones del aporte al servicio social complementario de BEPS en el piso de protección social.
- SECCIÓN 4: Aseguramiento.
- SECCIÓN 5: Otras disposiciones.

3. AFECTACIONES E INCONVENIENCIA DEL DECRETO 1174 DE 2020

Los desafíos actuales en Colombia para superar las altas tasas de informalidad (49,2% según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el trimestre móvil noviembre 2020-

Con corte al 31 de agosto de 2020 se han otorgado 28.529 anualidades vitalicias BEPS, mediante las cuales se garantiza un ingreso para el resto de su vida a los beneficiarios del programa. A continuación, se presenta la evolución anual del número de anualidades vitalicias y el valor promedio otorgado cada dos meses a los beneficiarios:



Fuente: Colpensiones (2020).

Por regla general el trabajador tenía derecho al salario mínimo legal mensual vigente y cobertura del sistema de seguridad social integral, protegiendo así los diversos riesgos derivados de la relación laboral como accidentes y enfermedades profesionales como también la protección a la mujer durante el periodo de la maternidad, pero estas erradas figuras de pisos de protección social en Colombia, han posibilitado la reducción considerablemente de los ingresos de la población, que para nuestro ejemplo no alcanzan ni los \$270.000 (USD72,8) bimestrales, inferior incluso a la línea de pobreza monetaria en Colombia (DANE, 2020).

El artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 193. PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA PERSONAS CON INGRESOS INFERIORES A UN SALARIO MÍNIMO. Las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso

<p>mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del piso de protección social.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese Servicio Social Complementario.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional reglamentará la materia; así mismo podrá establecer mecanismos para que los vinculados al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Los empleadores o contratantes que a la entrada en vigencia de la presente Ley cuenten con trabajadores o contratistas afiliados al sistema de seguridad social en su componente contributivo, y que con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social desmejoren las condiciones económicas de dichos trabajadores o contratistas mediante la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos que conlleve a su afiliación al piso mínimo de protección social, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional, serán objeto de procesos de Fiscalización preferente en los que podrán ser sancionados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) por no realizar en debida forma los aportes a seguridad social que le correspondan, una vez surtido el debido proceso y ejercido el derecho a la defensa a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Una vez finalizado el periodo de ahorro en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), el ahorrador tendrá derecho a elegir si recibe la anualidad vitalicia o la devolución del valor ahorrado, caso en el cual no habrá lugar al pago del incentivo periódico, conforme a la normatividad vigente.”</p>	<p>Como primera medida, según el orden de redacción, el artículo deja abierta la posibilidad y estimula la contratación de trabajadores/as con salarios por debajo del salario mínimo legal mensual vigente, creando figuras precarias de contratación laboral al decir textualmente: “pisos de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”, a partir de la tergiversación del piso de protección social de que trata la Recomendación 202 de la OIT.</p> <p>Como segundo aspecto, se pretende pasar de un régimen contributivo de salud a un régimen subsidiado a la clase trabajadora al decir textualmente “deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud” perdiendo el reconocimiento de las incapacidades médicas (prestaciones monetarias de enfermedad), la licencia de maternidad y paternidad entre otras y además ubicando desfavorablemente a las personas laboralmente activas en regímenes creados para población vulnerable sin ningún tipo de ingreso.</p> <p>Tercero, en materia pensional, se pretende pasar de la expectativa de adquirir mediante los aportes mensuales derecho a una pensión de vejez, invalidez o sobreviviente a obtener según un sistema de ahorro infrapensional mediante los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos), una suma precaria bimestral que en ninguno de los casos alcanzará o siquiera se acercará al Salario Mínimo legal mensual vigente, al respecto textualmente expresa “Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez”. Adjuntamos prueba No.</p> <p>Cuarto, cambiar la cobertura integral a riesgos laborales donde se genera una protección ante eventuales accidentes o enfermedades laborales, cubriendo el 100% de incapacidad laboral pasando como textualmente transcribimos a el “Seguro Inclusivo que ampara al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS” que NO corresponde a un Sistema de Protección Social con cobertura de contingencias a partir de un sistema de amparo y reconocimiento de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional.</p> <p>Se hizo una importación errada de la recomendación 202 de la OIT, que en la práctica tiene como finalidad una estrategia para ampliar la cobertura, sin asegurar niveles elevados de seguridad social como derecho fundamental y con garantías mínimas que atiendan efectivamente las diversas contingencias de la población, contribuyendo a reducir y prevenir la pobreza, la desigualdad y promover la dignidad humana en todos los ciclos de vida de las personas.</p> <p style="text-align: center;">4. FUNDAMENTO JURÍDICO</p>
<p>Por virtud del artículo 53 y 93 de la Carta Política de Colombia, los tratados tienen carácter prevalente en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad. Para lo cual nos permitimos transcribir: <i>Artículo 53 C.P. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: (...) Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. Artículo 93 C.P: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...).</i></p> <p>Además, la sentencia T-568-99 proferida por la H. Corte Constitucional catalogó los derechos sociales como derechos humanos por lo que en virtud del artículo 93 de la Carta se considera que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que tratan de derechos sociales hacen parte del bloque de constitucionalidad. Así, tratados internacionales ratificados por Colombia como los convenios de la OIT, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, entre otros, hacen parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Colombia ha ratificado varios Convenios Internacionales del Trabajo, relativos a prestaciones de la seguridad social, que se encuentran vigentes e integran la legislación interna y que fueron abiertamente desconocidas con la expedición del Decreto 1174. Tales como: No. 3: sobre la protección de la maternidad, No. 12: sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), No. 17: sobre la indemnización por accidentes del trabajo, No. 18 sobre las enfermedades profesionales, No. 24 sobre el seguro de enfermedad (industria), No. 25 sobre el seguro de enfermedad (agricultura), vigentes en Colombia desde el 20 de junio de 1933, y No. 144 sobre consulta tripartita ratificado por la Ley 410 de 1997.</p> <p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991)</p> <p>Derecho a la igualdad. Artículo 13. “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”</p> <p>Seguridad Social como servicio público. 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.</p> <p><i>Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.</i></p>	<p><u>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. (...)</u> Subrayado fuera del texto.</p> <p>Principio de realidad y favorabilidad. Artículo 53: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: (...) <u>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; (...); irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (...); garantía a la seguridad social, (...)</u> protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (...)</p> <p><i>Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.</i></p> <p><i>(...) La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”</i> Subrayado fuera del texto.</p> <p>Normas legales relativas a Seguridad Social</p> <p>Ley 100 de 1993</p> <p>Artículo 6 Ley 100 de 1993: “El Sistema de Seguridad Social Integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema.</i> 2. <i>Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente ley.</i> 3. <i>Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.”</i> (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Este artículo es abiertamente desconocido con el Decreto 1174 que en lugar de lograr la ampliación de la cobertura para que los sectores con menor capacidad económica accedan al sistema y otorgamiento de las prestaciones en forma integral les excluye de las prestaciones a las que ya tenían derecho con las normas vigentes sobre afiliación obligatoria y cotización especial para trabajadores a tiempo parcial con ingresos inferiores al salario mínimo, que han sido ampliamente mencionadas. En lugar de propugnar por una cobertura integral les impide el acceso a todas las coberturas del sistema.

Artículo 15 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003:
 “Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:
 1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Como se observa de la norma trascrita, conforme a la Ley 100 vigente y de plena aplicación, todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo deben ser afiliadas obligatoriamente al sistema general de pensiones. El Decreto 1174 de 2020 viola este postulado legal en el que debió fundarse al estipular en cambio que serán vinculados obligatorios (artículo 2.2.13.14.1.3 íbidem) al Piso de Protección Social y por tanto NO al régimen de pensiones sino al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS como mecanismo de protección en la vejez (artículo 2.2.13.14.1.2. íbidem).

Artículo 17 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003:
 “Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Conforme a este artículo de la Ley 100, vigente, las personas vinculadas mediante relación laboral o de prestación de servicios, como aquellas erróneamente contempladas en el campo de aplicación del Decreto 1174, tienen que cotizar obligatoriamente al sistema general de pensiones y no sólo “aportar” a BEPS obligatoriamente, como lo establece el Decreto en pugna (artículo 2.2.13.14.3.1. íbidem).

privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De la Ley que reglamenta el Sistema General de Riesgos Laborales, vigente, se evidencia claramente que las personas vinculadas con contrato de trabajo o de prestación de servicios, son afiliadas obligatorias al Sistema General de Riesgos Laborales, por lo que no podrían ser vinculadas obligatorias al Piso de Protección Social (Artículo 2.2.13.14.1.3. íbidem) y con este apenas a un mero Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por Beneficios Económicos Periódicos (artículo 2.2.13.14.1.2. íbidem) como ilegalmente lo pretende el Decreto 1174.

Código Sustantivo del Trabajo. “Artículo 236. LICENCIA EN LA ÉPOCA DEL PARTO E INCENTIVOS PARA LA ADECUADA ATENCIÓN Y CUIDADO DEL RECIÉN NACIDO.

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.

(...)

PARÁGRAFO 2o. El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

(...)

La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad”.

Es clara esta norma del Código Sustantivo del Trabajo, vigente y apenas modificada en 2017, en establecer que toda trabajadora, así como su compañero permanente o esposo, sin distinción alguna posible, en razón a tener vinculación a tiempo completo, medio tiempo, por días o incluso

Artículo 26 de la Ley 100 de 1993:
 “El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias*, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De esta norma es claro que ya existen, desde hace veintisiete (27) años, mecanismos para permitir que personas que devenguen menor salario u honorarios, ingresen al sistema general de pensiones y accedan así a su total cobertura, y que hacen impertinente e ilegal un Decreto que en lugar de tener en cuenta estas prerrogativas para permitir su ingreso a las seguridad social, les excluyan totalmente de esta opción, enviándoles a mecanismos complementarios de protección que existen para población vulnerable, a saber, sin ingresos, sin trabajo, sin contrapartes que aporten solidariamente al sistema, como lo hacen los empleadores.

Artículo 157 de la Ley 100 de 1993:
 “1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De esta otra norma, vigente desde 1993, es claro que quienes tengan contrato de trabajo o de prestación de servicios (independientes) son afiliados obligatorios al régimen contributivo de salud y, por tanto, lo estipulado en el Decreto 1174, que en cambio le afilia obligatoriamente al régimen subsidiado en salud (artículo 2.2.13.14.1.2. íbidem) es abiertamente contrario a la norma objeto de reparo.

Artículo 2 Ley 1562 de 2012: “Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:

a) En forma obligatoria:
 1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o

por horas, ni en razón a su ingreso mensual, tiene derecho a una licencia remunerada de maternidad y paternidad respectivamente; lo que contraviene el Decreto 1174 al consagrar que trabajadoras y trabajadores de tiempo parcial e ingresos menores serán vinculados necesariamente al sistema subsidiado de salud y con ello excluidos del derecho a percibir las licencias de maternidad y paternidad remuneradas reconocidas en el Código Sustantivo. Recordemos, que la licencia de maternidad remunerada está reglada en la Ley 100 artículo 207 solo para afiliados al régimen contributivo, mientras que las normas de la Ley 100 relativas al régimen subsidiado en salud, regladas desde el artículo 211 no consagran el derecho a prestaciones económicas, y mucho menos a licencias de maternidad y paternidad remuneradas.

Principios:

El principio constitucional de solidaridad, además de estar consagrado en el artículo 2º de la Ley 100, se encuentra así mismo expresamente consagrado en el inciso 1º del artículo 48 superior y en una relación de interdependencia con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Ciertamente, sobre tal relación de interdependencia, en Recomendación R202 de 2012 para el “[establecimiento y manutención de] pisos de protección social como un elemento fundamental de [los] sistemas nacionales de seguridad social”, para poner en práctica tales pisos “en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, (...)”, la Conferencia General de la OIT previó como principio de la misma, entre otros: h) “[l]a solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social”

Finalmente, más allá de que la solidaridad en la seguridad social “(implique) que todos los participantes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto”, su caracterización como una práctica de la mutua ayuda bajo el principio del más fuerte hacia el más débil y que se encuentra necesariamente relacionada con el deber del Estado de asegurar que los recursos provenientes del erario público en el sistema se apliquen siempre a los grupos de población más pobres y vulnerables, evidencia que dicho principio es uno de los pilares que justifican la existencia del Estado. Como lo ha dicho la jurisprudencia, “(e)l deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, (...)”. Tal relevancia del principio de solidaridad y del papel del Estado en la administración de los recursos que a partir de ella se consiguen se hace patente en una multiplicidad de campos como, por ejemplo, el pensional -en donde un porcentaje de las pensiones más altas se destina al Fondo de Solidaridad Pensional que prevé la ley , el impositivo a través de la progresividad como

<p>manifestación del principio de solidaridad en materia tributaria y en el sistema general de regalías previsto en el artículo 361 superior.</p> <p>En cuando al carácter obligatorio de la seguridad social, éste implica que aquellas personas que tengan una relación de trabajo deben ser por tanto afiliados obligatorios al sistema de seguridad social y no pueden, por tanto, ni ellas ni sus empleadores renunciar a tales garantías; sobre el particular la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en sentencias como la T-166 de 1997 o T-069 de 2014 entre otras, en términos tales como:</p> <p><i>“Al aplicar este criterio general sobre la irrenunciabilidad de los derechos laborales mínimos al caso específico de la pensión de vejez, la jurisprudencia de la Corte ha partido de la premisa según la cual la pensión está ligada inescindiblemente a las protecciones constitucionales del derecho al trabajo. Al respecto, se ha afirmado que:</i></p> <p><i>“El derecho a la pensión de jubilación o de vejez, como una rama de la seguridad social, no puede concebirse desunido del derecho al trabajo “La Seguridad Social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado a la protección al trabajo el cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado social de derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento, es necesariamente derivación del derecho al trabajo”</i></p> <p><i>Una vez determinado ese vínculo entre pensión y derecho al trabajo, la Corte reiteradamente ha concluido que la irrenunciabilidad de la pensión “significa que el aspirante a pensionado no puede renunciar a que se le otorgue su derecho, ni total ni parcialmente”; que tal atributo se predica de “todos los elementos integrantes del derecho a la seguridad social” (Sentencia T-138 de 2010) (negritas fuera del original)</i></p> <p>Desligar entonces a personas con trabajo, del sistema de seguridad social, viola el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social.</p> <p><i>“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”.</i> (Artículo 48 Constitución Política de Colombia, inciso tercero).</p> <p>La sentencia C-767 de 2014 menciona que “la propia Constitución incluye una cláusula de progresividad orientada al goce pleno y efectividad de los derechos sociales, cuya contrapartida</p>	<p>consiste en una prohibición de regresividad o retroceso en los niveles de cobertura y garantía de los derechos reconocidos” y menciona:</p> <p><i>“La jurisprudencia constitucional ha señalado que el reconocimiento de los DESC (Derechos Económicos Sociales y Culturales) como derechos fundamentales ha implicado la reconceptualización de muchas de las instituciones políticas creadas o reconocidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1991. Por ejemplo, “bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollan asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias, sino también de progresividad y no regresión, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros”.</i></p> <p>El Decreto 2616 DE 2013 que rige hace más de siete años ya consagra medidas especiales para permitir que los y las trabajadoras con menores ingresos accedan al sistema de seguridad social, mediante modalidades especiales de cotización, ha permitido durante todo este tiempo el ingreso de miles de trabajadores a todos los regímenes de Salud, pensión y riesgos laborales y con ello a todas las prestaciones asistenciales y económicas que éstos reconocen.</p> <p>Siendo que ya existe una norma especial para trabajadores y trabajadoras de tiempo parcial y que en virtud de ésta devengan menores ingresos, pero que sí les brinda plena cobertura de todos los riesgos amparados por la seguridad social, la expedición del Decreto 1174 y que tiene como sujetos de aplicación los mismos del Decreto 2616 pero con menor cobertura, menor cantidad de riesgos cubiertos, menor solidaridad y por tanto mayor desprotección, implica una violación de los principios de progresividad y no regresividad contenidos en normas en las que debió fundarse la expedición de este decreto reglamentario</p> <p><i>“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”. (Inciso 12, artículo 48 Constitución Política de Colombia”.</i></p>
<p>Los Beneficios Económicos Periódicos, uno de los tres componentes del creado Piso de Protección Social, son una figura introducida en la Constitución Política mediante la reforma hecha al artículo 48 con el Acto Legislativo 01 de 2005, como <i>beneficios inferiores al salario mínimo para personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.</i></p> <p>El Decreto 1174 desconoce el aparte trascurso del artículo 48 superior, según el cual los BEPS como mecanismo de protección a la vejez inferior al salario mínimo, i) está destinado a personas de escasos recursos y ii) para quienes no cumplan efectivamente las condiciones para pensionarse; al hacer la vinculación a BEPS obligatoria para personas que:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Sí tienen ingresos que les permitirían ahorrar en un régimen pensionar con miras a obtener una verdadera pensión y tienen relaciones de trabajo que les permiten contar además con el aporte de sus empleadores para la cotización al régimen pensional. Es decir, que no calificarían como personas de escasos recursos en los términos del artículo 48. ii) Porque el requisito de los BEPS a la luz de la Constitución es que son un mecanismo subsidiario a la pensión de vejez, de forma tal que solo se podrían brindar a aquellas personas que efectivamente NO consiguieron pensionarse mediante el régimen de seguridad social en pensiones, pues no cumplieron con las condiciones requeridas para ello; situación de la cual sólo se consolidará cuando las personas cumplan su edad mínima de pensión y no hayan completado las semanas requeridas en el RPM o el capital necesario en el RAIS; y no por ser excluidas prematuramente del sistema de seguridad social en pensiones, sobre una situación no consolidada de <i>no cumplir con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.</i> Por tanto, privándoles de la posibilidad siquiera de aspirar a una pensión de vejez. <p>Es decir, el Decreto 1174 les enviaría obligatoriamente a BEPS sin el cumplimiento de los requisitos claramente establecidos en la Constitución Política.</p> <p>El artículo 43 superior establece que <i>“durante el embarazo y después del parto (la mujer) gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de éste un subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.</i> Mientras que el artículo 44 consagra que son derechos fundamentales de los niños y niñas, entre otros <i>la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, el cuidado, etc.</i></p> <p>Estos postulados constitucionales en los cuales debió fundarse el Decreto 1174 para reglamentar la protección social de mujeres trabajadoras que trabajan a tiempo parcial, y que sí orientaron [en cambio el decreto 2616 de 2013 que se deroga tácitamente con el decreto; resultan abiertamente</p> 	<p>violados cuando se hace afiliadas obligatorias a estas mujeres al sistema de salud subsidiada y con ello se les excluye de la prestación económica de licencia de maternidad, que no es un derecho de poca monta:</p> <p><i>La jurisprudencia constitucional ha establecido que el descanso remunerado que se otorga a la mujer en la época posterior al parto realiza, entre otros, los principios constitucionales de igualdad y solidaridad, el amparo a la familia como institución básica de la sociedad, y los derechos de la madre y del recién nacido a la vida digna y al mínimo vital.</i></p> <p><i>La licencia de maternidad es, entonces, una medida de protección a favor de la madre del menor recién nacido y de la institución familiar, que se hace efectiva, de un lado, a través del reconocimiento de un período destinado a la recuperación física de la madre y al cuidado del niño y, de otro, mediante el pago de una prestación económica dirigida a reemplazar los ingresos que percibía la madre con el fin de garantizar la continuidad en la cobertura de sus necesidades vitales y las del recién nacido.</i></p> <p><i>En esa medida, esta prestación <u>cobija no sólo a personas vinculadas mediante contrato de trabajo sino a todas aquellas madres trabajadoras (dependientes e independientes) que, con motivo del nacimiento, interrumpen sus actividades productivas y cesan en la percepción de los recursos con los que habitualmente atendían sus necesidades vitales.</u></i> (Sentencias T-278 de 2018, T-603 de 2006, T-204 de 2008) (Negritas fuera del original).</p> <p>La seguridad social como un derecho humano está contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 25 introduce que:</p> <p><i>“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”</i></p> <p>Así como en la Declaración Referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo:</p> <p><i>“La Conferencia reconoce la solemne obligación de la OIT de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permita alcanzar [...] la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección; y asistencia médica, y [...] que estos principios son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si en las modalidades de aplicación debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo económico y social de cada uno” (OIT, 1944; pág. 2)</i></p>


<p>Los tratados de Derechos Humanos en materia de DESC que reconocen el derecho a la seguridad social y que además son vinculantes para Colombia incluyen:</p> <p>-Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado por Colombia en octubre de 1969.</p> <p>“Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.</p> <p>“Artículo 9 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.</p> <p>“Artículo 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: (...)</p> <p>2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social. (...)”. (Negrillas fuera del original)</p> <p>Sobre el alcance de este derecho, el intérprete legítimo del PIDESC, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de Naciones Unidas, ha sostenido en su Observación General No. 19 de noviembre de 2007, ha sostenido entre otros asuntos, que:</p> <p>“2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”.</p>	<p>12. El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social: (...)</p> <p>b) Enfermedad.</p> <p>14. Deben proporcionarse prestaciones en efectivo durante los períodos de pérdidas de ingresos a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud. Los períodos prolongados de enfermedad deben dar a las personas el derecho a percibir prestaciones de invalidez. (...)</p> <p>e) Accidentes laborales.</p> <p>17. Los Estados Partes deben también garantizar la protección a los trabajadores que hayan sufrido un accidente laboral durante el empleo u otro trabajo productivo. El sistema de seguridad social debe sufragar los gastos y la pérdida de ingresos resultante de la lesión o condición de morbilidad, así como la pérdida de apoyo que sufran el cónyuge superviviente o las personas a cargo como consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia. Se deberían ofrecer prestaciones suficientes en forma de acceso a la atención de salud y prestaciones en efectivo para asegurar los ingresos. El derecho a recibir las prestaciones no debe estar supeditado a la antigüedad en el empleo, la duración del seguro o el pago de cotizaciones. (...)</p> <p>g) Maternidad.</p> <p>19. El artículo 10 del Pacto dispone expresamente que “a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”. La licencia de maternidad debe concederse a todas las mujeres, incluidas las que realizan trabajos atípicos, y las prestaciones deben proporcionarse durante un período adecuado.</p> <p>h) Discapacidad</p> <p>20. En la Observación general N° 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, el Comité insistió en la importancia de prestar apoyo suficiente a los ingresos de las personas con discapacidad que, debido a su condición o a factores relacionados con la discapacidad, hubieran perdido temporalmente o hubieran visto reducidos sus ingresos, se les hubieran denegado oportunidades de empleo o tuvieran una discapacidad permanente. Ese apoyo</p>
<p>debe prestarse de una manera digna¹⁷, y debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos que suele conllevar la discapacidad. El apoyo prestado debe extenderse también a los familiares y otras personas que se ocupan de cuidar a la persona con discapacidad.</p> <p>i) Sobrevivientes y huérfanos.</p> <p>21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. (...)</p> <p>CONCEPTO DE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL ACUÑADO POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO</p> <p>Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.</p> <p>La OIT emitió una Recomendación en el año 2012 que da cuenta de la necesidad de ampliar los pisos de protección social, para universalizar el derecho a la seguridad social, sin que sea posible adoptar medidas regresivas como la incorporada en la disposición acusada, en tanto “los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible”.</p> <p>De acuerdo con lo planteado por la OIT los PPS deben contener mínimo los siguientes parámetros: “a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.”</p>	<p>PPS debían ser entendidos como un nivel mínimo indiscutible de protección social para toda la población en dos dimensiones: una horizontal que responde a criterios de cobertura y universalidad, y otra vertical que busca, progresivamente, mayores niveles de protección (OIT, 2004).</p> <p>5. Impacto Fiscal.</p> <p>Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.</p> <p>La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:</p> <p>“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer un orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.</p> <p>En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.</p> <p>6. Potenciales conflictos de interés:</p> <p>Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.</p>

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

De las y los honorables Congresistas,



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


ALEXANDER LOPEZ MAYA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


JESUS ALBERTO CASTILLA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde


JORGE EDUARDO LONDOÑO
 Senador de la República
 Alianza Verde


CARLOS CARREÑO MARIN
 Representante a la Cámara
 Partido COMUNES





JORGE ELIECER GUEVARA
 Senador de la República
 Alianza Verde

JORGE ENRIQUE ROBLEDO C
 Senador de la República
 Partido DIGNIDAD



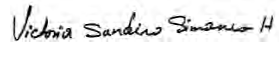
JOSE AULO POLO
 Senador de la República
 Alianza Verde



JULIÁN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República
 Partido COMUNES


PABLO CATATUMBO TORRES
 Senador de la República
 Partido COMUNES


SANDRA RAMIREZ LOBO
 Senadora de la República
 Partido COMUNES



VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Senadora de la República
 Partido COMUNES



ANGELA MARÍA ROBLEDO
 Representante a la Cámara



WILSON ARIAS CASTILLO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo



ABEL DAVID JARAMILLO
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS


CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde



CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS



DAVID RACERO MAYORCA
 Representante a la Cámara
 Coalición Decentes

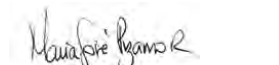

FABIAN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde

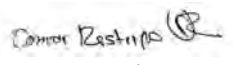

JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
 Representante a la Cámara
 Partido COMUNES

JORGE GOMEZ GALLEGO
 Representante a la Cámara
 Partido DIGNIDAD


LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde







LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara
 Partido COMUNES


MARÍA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ
 Representante a la Cámara
 Coalición Decentes


OMAR DE JESÚS RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Partido COMUNES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se facultan por única vez a los alcaldes y gobernadores como autoridades de tránsito para decretar amnistías y otorgar un alivio a los ciudadanos que presentan dificultades en el cumplimiento del pago de multas por infracciones a las normas de tránsito y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° 134 DE 2021</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE FACULTAN POR ÚNICA VEZ A LOS ALCALDES Y GOBERNADORES COMO AUTORIDADES DE TRÁNSITO PARA DECRETAR AMNISTÍAS Y OTORGAR UN ALIVIO A LOS CIUDADANOS QUE PRESENTAN DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DEL PAGO DE MULTAS POR INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto adicionar un artículo transitorio a la Ley 769 de 2002, con el fin de facultar a los gobernadores y alcaldes, como autoridades de tránsito, para decretar amnistías y otorgar un alivio a los ciudadanos que presentan dificultades en el cumplimiento del pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, en el marco de la situación socioeconómica que atraviesa el país, derivada de la emergencia sanitaria por la propagación del Covid-19.</p> <p>ARTÍCULO 2o. Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 769 de 2002, el cual quedara así:</p> <p>Artículo Transitorio. Facultase a los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, hasta por los siguientes 12 meses de la entrada en vigencia de esta ley, para decretar amnistías a los infractores de tránsito y adoptar medidas para el saneamiento de cartera de infracciones, bajo las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las amnistías para deudores por multas de tránsito solo podrán reconocerse para multas declaradas con anterioridad al 31 de diciembre de 2020. 2. Las amnistías para deudores por multas de tránsito pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 podrá ser decretada hasta por el 100% del capital y 100% de intereses. 3. La amnistía para deudores por multas de tránsito pertenecientes a los estratos 4, 5 y 6, podrá ser decretada hasta por el 50% del capital y 100% de intereses. 	<p>Parágrafo 1o. Para todos los efectos legales, en ningún caso los beneficios señalados en el presente artículo aplicarán para el saneamiento de infracciones a las normas de tránsito que hayan sido cometidas por conductores bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas; y cuyas sanciones penales y administrativas están establecidas en la Ley 1696 de 2013.</p> <p>Parágrafo 2o. Para acceder a los descuentos por amnistía que se decreten en virtud de lo dispuesto en este artículo, no será necesario asistir a un curso pedagógico de tránsito.</p> <p>ARTÍCULO 3o. Modifíquense los literales D.3., D.4., D.5., D.6. y D.7. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 131.</p> <p>(...)</p> <p>D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.</p> <p>D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.</p> <p>D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.</p> <p>D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.</p> <p>D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.</p> <p>(...)</p> <p>ARTÍCULO 4o. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>
<p>De los honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%;">  ARTURO CHAR CHALIUB Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  CÉSAR LORDUY M Representante a la Cámara </div> <div style="width: 50%;">  MARTHA VILLALBA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> <div style="width: 50%;">  JOSÉ DAVID NAME Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  ARMANDO BENEDETTI Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  IVÁN NAME VÁSQUEZ Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  ANTONIO ZABARAÍN Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  MIGUEL AMÍN ESCAF Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  EFRÁIN CÉPEDA SANABRIA Senador de la República </div> </div>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%;">  LAURA FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República </div> <div style="width: 50%;">  CARLOS MEISEL VERGARA Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  LAUREANO ACUÑA DÍAZ Senador de la República </div> <div style="width: 50%;">  ARMANDO ZABARAÍN Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> <div style="width: 50%;">  JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> <div style="width: 50%;">  JEZMI BARRAZA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> <div style="width: 50%;">  MODESTO AGUILERA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> </div>

PROYECTO DE LEY N° 134 DE 2021

"POR MEDIO DE LA CUAL SE FACULTAN POR ÚNICA VEZ A LOS ALCALDES Y GOBERNADORES COMO AUTORIDADES DE TRÁNSITO PARA DECRETAR AMNISTÍAS Y OTORGAR UN ALIVIO A LOS CIUDADANOS QUE PRESENTAN DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DEL PAGO DE MULTAS POR INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como es bien sabido, mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

A su vez, frente a la mencionada problemática, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el COVID-19 y el mundo del trabajo señaló:

"Repercusiones y respuestas", afirma que El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral ..."

En el referido comunicado, la OIT estima un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A su vez, en varias estimaciones preliminares de la OIT, se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones y 24,7 millones de personas, con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. En consecuencia podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados. En todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo entre el 2008 y 2009 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.

nacional, en especial a los estratos socioeconómicos más bajos (1, 2 y 3), disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se torna necesario establecer medidas que alivien de manera significativa dicho impacto.

La imposición, recaudo y cobro de multas derivadas de infracciones de tránsito es regulada por la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, norma vigente desde el 6 de noviembre de 2002.

Resulta que las amnistías de multas por infracciones de tránsito de los años 2020 y anteriores a los ciudadanos pertenecientes a los estratos socioeconómicos más vulnerables, generaría un impacto económico significativo en los ciudadanos, los cuales verían en dicha posibilidad una ayuda para enfrentar los efectos que el Covid-19 ha generado en la economía nacional, y así mismo, en una oportunidad de estar al día en sus obligaciones, en una época donde la crisis económica causada por la pandemia de Covid-19 los ha golpeado en una mayor proporción.

Por esto, el eje central del presente proyecto de ley es establecer una facultad a los Alcaldes y Gobernadores para decretar amnistías de este tipo de deudas, beneficio el cual está acorde con las circunstancias económicas por las que atraviesa la población Colombiana más vulnerable, esto con el fin de que el beneficio otorgado a los infractores surta un verdadero efecto en sus finanzas, ya que la remisión de este tipo de acreencias generaría de una u otra forma un aumento en sus ingresos, y a su vez contribuiría con la recuperación financiera de estos.

Aunado a lo anterior, no se puede desconocer que un beneficio sin precedentes históricos cercanos como el que se propone, tendría un impacto social positivo en los estratos socioeconómicos más vulnerables, ya que por primera vez, en relación con este tipo de sanciones, los ciudadanos de estratos 1, 2 y 3 no se verían avocados o sometidos a procesos de cobro coactivos dentro de los cuales se emiten medidas cautelares que afectan el poco patrimonio de estos, patrimonio el cual en muchas ocasiones se limitan a sus ingresos laborales formales y en su gran mayoría sus ingresos laborales informales.

Esta iniciativa legislativa se realiza teniendo en cuenta la problemática social generada por la pandemia por COVID-19 en el país, doce meses después de la incertidumbre inicial que acabó afectando a todas las esferas de la sociedad: desde la salud, al comercio, la industria, la educación o el agro, el saldo de la pandemia es el de la peor recesión de la historia con una caída de 6,8 del PIB con más de 4,1 millones de desempleados a enero de este año y con miles de empresas que tuvieron que cerrar ante el confinamiento que se extendió varios meses para poder contener al virus.

La OIT en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

De conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, donde mencionan:

"Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 ..."

Así mismo, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a CONDONAR o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-060 de 2018, señaló lo siguiente:

"(...) resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos".

A la fecha, resulta más que evidente que la crisis generada por la presencia del COVID-19 en el territorio nacional, ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía

Adicional a lo anterior, y como es bien sabido, uno de los requisitos requeridos para realizar trámites ante las entidades territoriales de tránsito del país, es que los ciudadanos deban encontrarse a paz y salvo por todo concepto de deuda que tenga registrada en el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), por lo que herramientas de condonación de cartera como las propuestas serían de gran ayuda para los estratos más vulnerables, población para la cual, en muchos casos, la licencia de conducción se torna una herramienta indispensable, la cual les permite desarrollar actividades laborales, como por ejemplo, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, entre otras. Situación que sin lugar a duda tendría un efecto positivo en la generación de empleos a ciudadanos que, por encontrarse en calidad de deudores por conceptos de multas por infracciones de tránsito, no han podido tramitar o renovar su licencia de conducción.

Los indicadores expuestos con anterioridad no fueron los únicos que se fueron al piso en ese 2020 que quedará en la memoria de todos como el del inicio de la pandemia. Otros como la confianza del consumidor, la industria manufacturera o el dato de inflación registraron el año pasado niveles nunca vistos. Al igual, solo entre enero y octubre se cerraron hasta 509.370 micronegocios, entre otras situaciones.

La brecha social también se ha ampliado con la pandemia. Según la encuesta de Pulso Social del DANE, se sabe que 2,3 millones de hogares solo ingieren actualmente dos comidas al día, que 69,8% de los jefes de hogar no tiene posibilidades de ahorrar alguna parte de sus ingresos y que otro 19% ni siquiera cuenta con ellos.

Además, según la base de datos ya conocida del Sisbén IV, se han identificado a 4,6 millones de personas en condiciones de pobreza extrema, otros 8,5 millones en pobreza moderada y más de 7,9 millones están dentro de la población catalogada como vulnerable.

Igualmente, una amnistía de este tipo de sanciones reivindicaría el perfil crediticio de los ciudadanos que se encuentran reportados ante las centrales de riesgo por este tipo de acreencias, permitiéndole a estos acceder a créditos que actualmente no le son otorgados por encontrarse en situación de incumplimiento y morosidad con dichas obligaciones, lo cual ayudaría sin lugar a duda a reactivar la economía.

Con la presente propuesta se pretende favorecer principalmente a estos grupos sociales, a los cuales les resultó imposible acogerse al plazo de la amnistía ofrecida por la Ley 2027 de 2020 aprobada por el congreso, para así ofrecer mayores beneficios a este grupo poblacional.

<p>Por otro lado, se propone la modificación de la Ley 769 de 2002, artículo 131, literales D3, D4, D5, D6 y D7, dejando única y exclusivamente la sanción de multa para todos los conductores de vehículos automotores.</p> <p>Actualmente los literales citados establecen una sanción adicional por las conductas en ellos establecidas por el solo hecho de cometerse en vehículos tipo motocicleta, al consagrar:</p> <p><i>“D.03. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</i></p> <p><i>D.04. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de “PARE” o un semáforo intermitente en rojo. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</i></p> <p><i>D.05. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.</i></p> <p><i>D.06. Adelantar a otro vehículo en berna, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.</i></p> <p><i>D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas, siempre y cuando la maniobra viole las normas de tránsito que pongan en peligro a las personas o las cosas y que constituyan conductas dolosas o altamente imprudentes”.</i></p> <p>Dentro del parque automotor se encuentran los vehículos automotores, no automotores y entre los primeros las motocicletas, entre otras, y todos sus conductores están sujetos a cumplir las normas de tránsito.</p>	<p>Si bien es cierto, la conducción es una actividad peligrosa que justifica una intervención por parte de las autoridades, quienes están facultadas para la imposición de obligaciones especiales a todos los actores del tránsito, con esto se busca que estos sujetos cumplan con las normas de tránsito, y de esta forma no atenten contra la seguridad de los usuarios de las vías, violando una norma o señal de tránsito que se encuentre instalada, nos parece desproporcionado y violatorio del derecho a la igualdad el hecho que un conductor de un vehículo que infrinja las conductas señaladas en el literal D3 al D7 sea sujeto a otra sanción adicional por ser efectuada en una clase de vehículo determinado como lo es la motocicletas, pues, la sanción establecida para los conductores de estas clases de vehículos en particular, además de la multa, es la inmovilización y no pueden obtener la orden de salida sino pagan la multa, lo que ha generado que las motocicletas queden en los parqueaderos de los organismos de tránsito, es importante resaltar que la motocicleta como medio de transporte es más utilizada en los estratos uno, dos y tres.</p> <p>La finalidad del Estado de proteger la prosperidad general y la convivencia pacífica, el derecho al medio ambiente sano y la libertad de locomoción, sin embargo, con este tipo de sanciones se golpea a los conductores de las motocicletas, a pesar del enorme impacto social que ha implicado la preferencia por este tipo de vehículo en Colombia, por lo cual, es necesario que se avance hacia una estructura que se aplique a todos los vehículos de manera equitativa, y no siga la desigualdad como sucede hoy en día con las motos y vehículos en este tipo de infracción.</p> <p>Ahora bien, la relación más estrecha que encuentra el Código de Tránsito Terrestre con la Constitución es con el Derecho Fundamental a la <i>Libertad de Locomoción</i>, por lo cual si bien es cierto se justifica la regulación del legislador, por el hecho de necesitar una normatividad que garantice el orden y la protección de los derechos de las personas, teniendo conocimiento de lo importante que es la movilidad para el desarrollo económico del país y lo riesgoso que es su realización, la circulación automotriz debe darse de manera armónica con un compendio de normas que regule dicha actividad de manera igualitaria, donde la seguridad de los usuarios sea la garantía que debemos darle las autoridades a todos los actores del tránsito y cuando esta sea puesta en peligro por la infracción a una norma de tránsito podamos hacer uso de la imposición de sanciones.</p> <p>Los vehículos que han sido inmovilizados por infracciones de tránsito pueden ser retirados de los patios sin haber pagado previamente el comparendo impuesto por las autoridades de tránsito.</p>
<p>Para retirar de los parqueaderos una moto, o cualquier vehículo inmovilizado, no es requisito pagar previamente el comparendo o multa de tránsito.</p> <p>Los únicos requisitos que se deben cumplir para retirar un vehículo inmovilizado de los parqueaderos son los señalados expresamente en el parágrafo 2 del artículo 125 de la ley 769 de 2002 o código nacional de tránsito:</p> <p><i>“La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales”.</i></p> <p>La norma no exige el pago previo del comparendo de tránsito. Lo que exige es que se subsane la causa por la cual se inmovilizó el vehículo.</p> <p>El pago de los comparendos es otro asunto, y la autoridad de tránsito tiene otros mecanismos para cobrarlos, distintos a tener el vehículo retenido.</p> <p>Las faltas graves las cometen tanto los conductores de vehículos como los de las motocicletas y a pesar que la Corte Constitucional en Sentencia C-885/10 haya señalado que la inmovilización de las motocicletas es especialmente razonable si se tiene en cuenta que no sólo se encuentra en juego la vida y la integridad personal de quien conduce, sino también, de quienes sean peatones o pasajeros, especialmente, en aquellos casos en los que la motocicleta es usada como medio de transporte público, consideramos que ello restringe la libertad de locomoción y el derecho al trabajo de estos actores y resulta desproporcionada al no solo inmovilizarle su medio de transporte, haciéndole más gravosa la situación al exigirle el pago de la multa en este tipo de infracciones para poder obtener su orden de salida ante la autoridad de tránsito, por lo que consideramos una situación que afecta el goce efectivo de ciertas libertades y derechos de los que es titular, dándose un trato diferente entre los dos grupos con relación a la interposición de la ‘inmovilización’ del vehículo de los conductores de motocicletas que cometen las infracciones contempladas en los literales D3 a D7, del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre. Así pues, el criterio con base en el cual se establece el trato diferente es si el tipo de vehículo es una motocicleta o no, por lo que se presenta una vulneración del artículo 13 de la Carta porque las autoridades tienen la obligación constitucional de brindar la misma protección y trato a todas las personas, y en consecuencia, de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, finalidad para cuyo cumplimiento deberán adoptar las medidas que requieran a favor de los grupos discriminados o marginados.</p>	<p>OBJETIVOS DEL PROYECTO.</p> <p>Tiene por objeto establecer una facultad y/o potestad para decretar amnistía a los deudores de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito y condonan unas deudas de las autoridades de tránsito. La facultad para decretar amnistía tendrá un término de un año, para todos los infractores que tengan pendiente el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, impuestas hasta el 31 de diciembre de 2020, quienes podrán acogerse a un descuento, conforme a las condiciones establecidas por el legislador y de acuerdo con los distintos grupos socioeconómicos del país.</p> <p>El proyecto, busca sanear de alguna manera la cartera pública de los entes territoriales por concepto de las multas de tránsito impuestas, a la vez, que se busca posibilitar la aplicación de alivios económico para los ciudadanos infractores en medio de una profunda crisis económica y social producto de la llegada y la propagación del COVID – 19 en nuestro país.</p> <p>Por otro lado, se propone modificar el código nacional de tránsito con el fin de lograr equilibrio para la imposición de las sanciones por infracciones de tránsito, conforme a las condiciones de ingresos de los estratos socioeconómicos 1 y 2; y eliminar la sanción de inmovilización solo establecidas para conductores de motocicletas.</p> <p>CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.</p> <p>Frente al Proyecto de Ley propuesto, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El interés particular, actual y directo del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o

primero civil de los Congresistas; derivados de ser funcionarios de los gobiernos departamentales o locales que puedan llegar a ser impactados con las modificaciones que se proponen en este proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

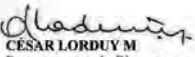
"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Atentamente,


ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República


CÉSAR LORDUY M
Representante a la Cámara
Alfonso Carlos Chacón


MARTHA VILLALBA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


JOSÉ DAVID NAME
Senador de la República

ARMANDO BENEDETTI
Senador de la República


IVAN NAME VÁSQUEZ
Senador de la República


ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República


MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República


MIGUEL AMÍN ESCAF
Senador de la República


EFRAÍN CEPEDA SANABRIA
Senador de la República


LAURA FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República


CARLOS MEISEL VERGARA
Senador de la República


LAUREANO ACUÑA DÍAZ
Senador de la República


ARMANDO ZABARAÍN
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


JOSÉ AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


JEZMI BARRAZA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


MODESTO AGUILERA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

..v. n. v. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Julio del año 2021

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


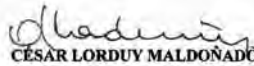






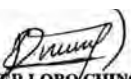
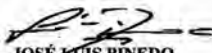








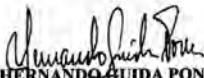




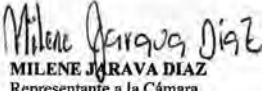
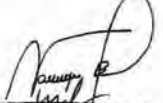



No. 134 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: *HP Cesar Lorduy, HP Martha Villalba, HS Ivan Name, HS Mauricio Vasquez, HS Miguel Amín, HP José G. Amar, y otros. HS HS HP*


SECRETARIO GENERAL

Alfonso Chacón

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 47 de la Ley 768 de 2002 para establecer al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena como sede alterna de la Presidencia de la República para todos los efectos, del Congreso de la República y se establece la sede alterna de algunos ministerios.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° 135 DE 2021</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY 768 DE 2002 PARA ESTABLECER AL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA COMO SEDE ALTERNA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA TODOS LOS EFECTOS, DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SE ESTABLECE LA SEDE ALTERNA DE ALGUNOS MINISTERIOS"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 47 de la Ley 768 de 2002, así:</p> <p>Artículo 47. Sedes alternas. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cumplirá el papel de sede alterna de la Presidencia y del Congreso de la República para todos los efectos. Así mismo, El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias será sede alterna del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo; el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, será sede alterna de Ministerio de Transporte y; el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, será la sede alterna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, instituciones de educación superior, gremios, asociaciones y sindicatos de los distritos, organizará y pondrá en funcionamiento un centro de estudios internacionales para el área del Caribe, cuya sede principal será la ciudad de Cartagena. Sin embargo, algunos de sus programas podrán desarrollarse en las ciudades de Barranquilla y Santa Marta, donde podrán funcionar también algunas de sus dependencias.</p> <p>Artículo 2. El Gobierno Nacional en un plazo no superior a un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará lo establecido en la misma, en concordancia con lo establecido en la Ley 1952 de 2019 y el artículo 7 de la Ley Orgánica 2082 de 2021.</p> <p>Parágrafo. Para los demás Ministerios a los que se refiere el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011 y/o los que la ley cree o modifique en el futuro, será competencia del Gobierno Nacional decidir su sede alterna, en un plazo no superior a un (1) año.</p>	<p>Artículo 3. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del honorable Congresista,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  CÉSAR LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANTONIO ZABARAÍN GUEVARA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JEZMI BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> <div style="text-align: center;">  LUIS E. DIAZGRANADOS Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MARTHA VIALLABA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> <div style="text-align: center;">  MODESTO AGUILERA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JOSÉ LUIS PINEDO Representante a la Cámara Departamento del Magdalena </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ELOY CHICHI QUINTERO Representante a la Cámara Departamento del Cesar </div> <div style="text-align: center;">  JORGE BENEDETTI MARTELO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ERASMO ZULETA BÉCHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba </div> <div style="text-align: center;">  KAREN CURE CORCIONE Representante a la Cámara Departamento de Bolívar </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JOSÉ ELIÉCER SALAZAR Representante a la Cámara Departamento del Cesar </div> <div style="text-align: center;">  JOSÉ GABRIEL AMAR Representante a la Cámara Departamento del Atlántico </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ALFREDO APECCUELLO Representante a la Cámara Departamento del Cesar </div> <div style="text-align: center;">  FERNANDO ARAÚJO RUMIÉ Senador de la República </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena </div> <div style="text-align: center;">  ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  YAMIL ARANA PADAUI Representante a la Cámara Departamento de Bolívar </div> <div style="text-align: center;">  SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Departamento de Sucre </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANA MARÍA CASTAÑEDA Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  MILENE JARAVA DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JORGE BURGOS LUGO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba </div> <div style="text-align: center;">  DAIRA GALVIS MÉNDEZ Senadora de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  FRANKLIN LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Magdalena </div> <div style="text-align: center;">  ANDRÉS DAVID CALLE Representante a la Cámara Departamento de Córdoba </div> </div>

RUBY HELENA CHAGÜI
Senadora de la República

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República

HECTOR VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

JORGE BUSTOS LUGO
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

WADITH MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

Bernardo Antonio León
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Gabriel Santos

PROYECTO DE LEY N° 135 DE 2020 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY 768 DE 2002 PARA ESTABLECER AL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA COMO SEDE ALTERNA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA TODOS LOS EFECTOS, DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SE ESTABLECE LA SEDE ALTERNA DE ALGUNOS MINISTERIOS"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 47 de la Ley 768 de 2002, para establecer al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias no solo como sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, como está contemplado en la norma antes citada, sino también del Congreso de la República y del Ministerio de Comercio Industria, y Turismo; al Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, como sede alterna de Ministerio de Transporte y, al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta como sede alterna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. También se determina que la sede alterna de los demás ministerios existentes o que se lleguen a crear en el futuro, tendrán la sede alterna que determine el Gobierno Nacional.

2. ANTECEDENTES Y TRAMITE DE LA LEY QUE SE PRETENDE MODIFICAR

El proyecto de ley de que dio origen a la ley 768 de 2002, en su momento fue la acumulación de tres proyectos de ley:

- 022 de 1999 Senado "Por la cual se dicta el régimen especial para el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.
- 087 de 1999 Senado "Por la cual se dicta el régimen especial para el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla."
- 063 de 1999 Senado "Por la cual se establece el Régimen Especial del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.

Sin embargo, de su ponencia para primer debate salió el proyecto con el título de: "Por la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turismo, Cultural e Histórico de Santa Marta"

Es decir, la consideración de que el régimen político administrativo y fiscal se diera para las tres ciudades: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se dio en el transcurso del primer debate del proyecto de ley. Dicha ponencia contaba con 359 artículos, (recordemos que la ley tiene hoy en día 49 artículos). Con respecto a la temática de la que trata este Proyecto de Ley, se encontró que además del artículo referente a "Sede Alterna Presidencia de la República y la Cancillería.", que pretende modificar esta iniciativa legislativa, los legisladores también contemplaron el siguiente artículo:

"Disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Santa Marta"

Artículo 348. Sede alterna del Congreso de la República. El Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Santa Marta tendrá el carácter de Sede Alterna del Congreso de la República, especialmente para efectos protocolarios y el desarrollo de sus relaciones con los Parlamentos de otras naciones, especialmente las bolivianas, y con los demás Organismos Internacionales.

Las Cámaras Legislativas, el Congreso Pleno y sus Comisiones Constitucionales Permanentes o las Comisiones legales podrán sesionar válidamente en la jurisdicción del Distrito de Santa Marta.

Para efectos del cumplimiento de lo previsto en la presente disposición, al Congreso de la República corresponderá organizar y poner en funcionamiento las oficinas e instalaciones necesarias en el Distrito Especial de Santa Marta para el desarrollo de las actividades inherentes a la condición de sede alterna dispuesto en la presente Ley, así como lo relacionado con la reparación y realización de eventos, planes y programas que obedezcan a tales propósitos.

Parágrafo. Para el cabal desempeño de las labores a su cargo que se cumplan en la ciudad de Santa Marta como Sede Alterna del Congreso, a sus directivos corresponderá

organizar y adelantar programas de capacitación al recurso humano local que se desempeñará en tales labores.

El gobierno nacional promoverá a Santa Marta como sede de reuniones y encuentros de jefes de Estado y de gobierno y de organismos multilaterales, así como para la realización de conferencias y otros eventos de carácter internacional.

Para el funcionamiento de las dependencias de Congreso en la sede Alterna del Distrito Especial Turístico, Histórico y Cultural de Santa Marta, se utilizarán las instalaciones de la Quinta de San Pedro Alejandrino, monumento nacional que tendrá el carácter de patrimonio histórico y cultural de la República de Colombia.

Así mismo, se promoverá la celebración de convenios y tratados internacionales para organizar un centro de convenciones, un museo y una biblioteca que funcionarán en la Quinta de San Pedro Alejandrino, que recoja e integre bienes, memorias, elementos, documentos y demás objetos y obras que forman parte del patrimonio histórico y cultural de los países bolivianos e hispanoamericanos.

Para ello se procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de los mismos asuntos y organizará, en asocio con instituciones de educación superior, asociaciones cívicas y gremiales, entidades públicas, un Centro de Estudios Internacionales para el área del Caribe.

En las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación se incluirán los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

En la conciliación del proyecto de Ley dicho artículo fue eliminado, pero resalta su objetivo de descentralización y búsqueda de que el funcionamiento del legislativo no dependiera de

3. JUSTIFICACIÓN

La historia constitucional de nuestro país, ha sido eminentemente centralista, ha optado por el modelo político del unitarismo y en pocas oportunidades, como se enseñará más adelante, se ha adoptado un sistema descentralizado de manejo de poder. La Constitución Política de 1991 introdujo un manejo plural de esta tradición en la medida en que pudo converger en la misma Carta, el unitarismo con el principio descentralizador con autonomía administrativa. Un paso

que, sin duda, abrió la puerta al desarrollo de las regiones, distritos y municipios comoquiera que pudieron así, darse a su propia gestión. No obstante, el centralismo no modificó en lo absoluto su presencia en el territorio nacional. En términos físicos (no gubernativos, ni económicos) el régimen político, que bien administrado con las regiones, no salió de la ciudad capital, manteniendo así no solo un centralismo político decisorio, sino también un centralismo físico institucional.

3.1 ANTECEDENTES POLÍTICOS DE MOVILIDAD O SEDES ALTERNAS DE INSTITUCIONES DEL ESTADO

La Constitución de 1991, principalmente por tradición de lo contenido en su predecesora de 1886, instauró un modelo todavía centralista para el Estado. No obstante, no se considera aquí que esa deba ser la consigna que haya trascendido hasta ahora, en la medida en que *“la Constitución era vigorosamente centralista y resueltamente autoritaria, en diametral oposición a lo que había sido la anterior, laica, federalista y libertaria. A pesar de su proclamada descentralización administrativa concentraba la administración en la capital. Concedía amplísimas facultades al presidente de la República, que tenía la potestad de nombrar a los gobernadores y alcaldes del poder ejecutivo...”* (Subrayado propio), esto, al nivel de que uno de los delegatarios encargados de la Constitución, Miguel Antonio Caro, sostuvo: *“Hemos hecho una Constitución monárquica”, comentó al cabo alguno de los Delegatarios. Se quejó entonces Caro: ‘Pero electiva’*”.

Otra de las apreciaciones realizadas acerca de esta Carta Suprema, estuvo a cargo de López Michelsen, quien propuso desconcentrar el poder institucional basado en Bogotá, y trasladar algunas de las principales sedes de la Nación a otros niveles locales y regionales, indicó que *“No puede ser que la sede central de institutos de crédito como el Banco Popular, el Banco Cafetero, el IFI, La Corporación Financiera Popular, el Banco Ganadero, y otros que sin duda se me escapan, tengan sede en Bogotá y modestas sucursales en otras capitales del país”*. Asimismo, durante una conferencia realizó la siguiente afirmación:

“el balance al final, a mi modo de ver y según los resultados de la Constitución de 1886 sobre la organización de la vida de las regiones, está a la vista. Privados de patrimonio, con rentas insuficientes, poco a poco los departamentos han ido derivando hacia la institucionalización de las

cesiones de las rentas por parte del Estado central, lo cual les hace perder poder a las asambleas y los consejos”

Con esto, López Michelsen se refería a la dominancia que el estado unitario y centralista había ejercido sobre el poder de las regiones. En particular, al hecho a través del cual el gobierno central dispuso del patrimonio de los territorios, transformando el ejercicio de autonomía en la asignación de auxilios que los sometían dicha potestad a la voluntad del gobierno central. Situaciones como la descrita, encuentran asidero en el fin último de Regeneración de la carta fundamental, cual es, la imposición de un régimen unitario que excedía lo político para adentrarse en la imposición de valores tradicionales y una cultura particular respecto de la religión, la lengua y las tradiciones. Es decir, la creación de un país homogéneo en el cual, quien no aceptara dichos valores predeterminados, sería considerado como salvaje o enemigo de la nación. Los detractores del proyecto político allí planteado, tales como los grupos políticos regionales, alegaron que habría un retroceso en la modernización del Estado. En ese mismo sentido, los sectores populares sostuvieron que perdería su participación en democracia y la política al estar sometidos al gobierno central.

En 1975, bajo el mandato de Alfonso López Michelsen, se adelantó el Acto Legislativo 01, por medio del cual se introdujo una modificación al texto constitucional en el sentido de permitir la elección popular de los concejales de municipios y diputados.

Ya bajo la soberanía de la Constitución de 1991, precisamente en 1996, el Ministro cartagenero José Vicente Mogollón Vélez como preámbulo a una conferencia sobre ordenamiento territorial de Bogotá propuso trasladar las sedes políticas y administrativas de la Nación a centros de desarrollo distintos de Bogotá sosteniendo que resultaba estremecedor el panorama de bogotano cómo capital y llamó a *“discutir sobre las fuerzas que han convertido al lugar en el mayor caos organizado”*.

Ahora, no solamente políticos, académicos y periodistas han expresado desde diversas vías el inconformismo que genera el alto nivel de concentración institucional en Bogotá. Es de resaltar al insigne Profesor Yarumo que en su programa de TV proyectado por el Canal Institucional desde 1985, además de sugerir que Barranquilla debía ser la capital de Colombia por su condición como ciudad puerto, planteaba: *“hay que pensar en función del país. Necesitamos planificados que les quepa Colombia en la cabeza y se desprendan de los regionalismos que han impedido desarrollar los*

megaproyectos en ciudades diferentes a Bogotá y Medellín. A Bogotá hay que congelarla dejándola en su tamaño. Está ha debido hacerse hace mucho tiempo”.

Recientemente, durante el trámite legislativo de la transformación del Departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre -Coldeportes- en el Ministerio del Deporte, Proyecto de ley No. 078 de 2018 Senado y 285 de 2018 Cámara, se planteó la idea de que fuera la ciudad de Cali la que sirviera como sede. Dicha propuesta superó el debate en el Senado de la República. No obstante, no logró convencer mayorías en la Cámara de Representante, motivo por el cual se procedió a dejar el naciente ministerio en la Capital de la República

Así las cosas, se puede evidenciar que, si bien el debate se ha intentado dar, poco se ha ejecutado al respecto, bien por falta de consensos o por ausencia de proposición concretas como la que ahora nos ocupa. En todo caso, nada obsta para que, se replante el extremo centralismo que permea la arquitectura del Estado colombiano.

4. PAÍSES CON SEDES ALTERNAS DE INSTITUCIONES POLÍTICAS

A nivel internacional la experiencia es muy variada, el traslado de la capital, o de los órganos legislativos han sido una de las opciones más recurrentes que se plantea como alternativa en muchos países.

PAÍS	SEDE- INSTITUCIÓN
PAISES BAJOS	La Haya es la sede del aparato del Estado: allí están el palacio Noordeinde, lugar del trabajo cotidiano de la reina, pues reside en otro lugar, el Gobierno, el Parlamento, el Palacio de Justicia, el cuerpo diplomático, la Corte Internacional de Justicia (el Palacio de la Paz). No obstante, Amsterdam sigue siendo desde 1806 la capital del Reino de los Países Bajos, aunque de hecho las funciones propias de la capitalidad se ejerzan en La Haya. De la Serna, J. (20 de octubre de 1991). Holanda, Capital Amsterdam. El País. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1991/10/20/opinion/687913201_850215.htm

PAÍS	SEDE- INSTITUCIÓN
AUSTRALIA	La capital de Australia fue Melbourne por más de dos décadas, desde 1901 hasta 1927, año en que se cambió por Canberra. La razón del cambio fue porque Melbourne era propensa a un bombardeo marítimo por su ubicación. De todos modos, Melbourne continuó siendo capital económica.
ARGENTINA	En virtud del artículo 129 de la constitución de Argentina: La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. Congreso de la Nación Argentina. Ley 23.512 de 1986, - Registrada bajo el N° 23.512 -.Expediente 0989-D-2019. Sumario: solicitar al poder ejecutivo disponga las medidas necesarias para el cumplimiento de la ley 23512 - de traslado de la capital -, para el traslado del parlamento a las ciudades de Carmen de Patagones, Provincia de Buenos Aires, y de Viedma y Guardia Mitre, provincia de rio negro.
SUDÁFRICA	Antes de unirse cada una de las cuatro colonias tenía su propia capital, y cuando se constituyó el nuevo territorio, surgió el debate sobre cuál de las cuatro debía pasar a ser la capital de todas ellas. Ante la dificultad de decidir cuál de ellas ostentaría ese privilegio, la solución que se encontró entonces —y que ha durado hasta ahora— fue repartir los poderes del Estado entre las capitales del Trasvaal, la Colonia del Cabo y la Colonia del Río Orange —Pretoria, Ciudad del Cabo y Bloemfontein, respectivamente—, y compensar económicamente a la cuarta de ellas, Pietermaritzburg, la capital del Natal. Sudáfrica: Pretoria es la capital administrativa y Ciudad del Cabo la sede del Legislativo.

PAÍS	SEDE- INSTITUCIÓN
	Su capitalidad tiene un estatus especial, pues la componen tres ciudades: Pretoria, sede del poder ejecutivo; Bloemfontein, sede del poder judicial; y Ciudad del Cabo, sede del poder legislativo El orden mundial – EOM-. (2019). ¿Cuál es la verdadera capital de Sudáfrica?. El orden mundial. Recuperado de: https://elordenmundial.com/cual-es-la-verdadera-capital-de-sudafrica/
INDONESIA	Con la reubicación de la capital a unos 1.400 kilómetros de la actual, el Gobierno indonesio espera contribuir a diversificar la economía indonesia, reducir las agudas disparidades regionales y distribuir la población de forma más equilibrada; el área metropolitana capitalina genera ahora cerca de la quinta parte del PIB anual. Si el cálculo se extiende para incluir toda Java, donde viven dos tercios de los 264 millones de indonesios, la cifra se dispara hasta 58%. Las propias circunstancias de Yakarta hacen que el traslado sea imperioso para el presidente. “El caos en Yakarta como centro del Gobierno, de los servicios, de las finanzas y del comercio es demasiado”
BRASIL	En virtud del artículo 18 de la constitución política de Brasil: “La Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, le Distrito Federal y los Municipio, todos autónomos, en los términos de esta Constitución. 1o. Brasilia es la Capital Federal. (...)” El caso de Brasil fue lo contrario: se buscaba poblar una ciudad. Río de Janeiro fue la capital de Brasil hasta 1960, cuando Brasilia ocupó su lugar. La nueva capital fue producto de una iniciativa para poblar la meseta central del país y así aprovechar al máximo su extensión.
EGIPTO	En medio del desierto, a 45 kilómetros al este de El Cairo, la nueva capital de Egipto comienza a levantarse. Esta ciudad de nuevo cuño y

PAÍS	SEDE- INSTITUCIÓN
	aún sin nombre -oficialmente se refieren a ella simplemente como "nueva capital administrativa"
MONTENEGRO	En virtud del artículo 7 de la constitución política de Montenegro: LA CIUDAD CAPITAL Y CENTRO ADMINISTRATIVO. El centro administrativo de Montenegro será Podgorica . La ciudad capital de Montenegro será Cetinje .
PANAMÁ	El gobierno tomó la decisión de desplazar los ministerios de Agricultura a Santiago de Veraguas y de Obras Públicas a David.
TAILANDIA	Se propone trasladar la capital fuera de Bangkok, se prevé que para 2024 el Gobierno empiece a mudar 1,5 millón de funcionarios públicos al nuevo centro burocrático.

5. MODIFICACIÓN QUE SE PROPONE PARA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY 768 DE 2002

LEY 768 DE 2002	PROYECTO DE LEY
ARTÍCULO 47. Sede alterna. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cumplirá el papel de sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, exclusivamente para los efectos protocolarios y para la recepción de delegaciones e invitados especiales del exterior.	Artículo 47. Sedes alternas. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cumplirá el papel de sede alterna de la Presidencia y del Congreso de la República para todos los efectos. Así mismo, <u>El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias será sede alterna del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo; el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, será sede alterna de Ministerio de Transporte y; el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, será la sede alterna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</u>

LEY 768 DE 2002	PROYECTO DE LEY
Para los fines previstos en esta norma, el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, las cuales tendrán el deber de brindar a aquellas toda la cooperación a su alcance. Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, instituciones de educación superior, gremios, asociaciones y sindicatos de los distritos, organizarán y pondrá en funcionamiento un centro de estudios internacionales para el área del Caribe, cuya sede principal será la ciudad de Cartagena. Sin embargo, algunos de sus programas podrán desarrollarse en la ciudad de Santa Marta donde podrán funcionar también algunas de sus dependencias.	exclusivamente para los efectos protocolarios y para la recepción de delegaciones e invitados especiales del exterior. Para los fines previstos en esta norma, el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, las cuales tendrán el deber de brindar a aquellas toda la cooperación a su alcance. Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, instituciones de educación superior, gremios, asociaciones y sindicatos de los distritos, organizarán y pondrá en funcionamiento un centro de estudios internacionales para el área del Caribe, cuya sede principal será la ciudad de Cartagena. Sin embargo, algunos de sus programas podrán desarrollarse <u>en las ciudades de Barranquilla</u> y Santa Marta donde podrán funcionar también algunas de sus dependencias.

6. NORMATIVIDAD

El presente Proyecto de ley se fundamenta en:

6.1 MARCO CONSTITUCIONAL

La Asamblea Nacional Constituyente, se expidió la actual Carta Política. En su artículo primero expuso: “Colombia es un Estado social de derecho, **organizado en forma de**

República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (Subrayado propio).

Esta carta, mantuvo el unitarismo proveniente de la Carta anterior y configuró nuevamente la descentralización como uno de sus pilares, así como la autonomía de sus entidades territoriales. Esto último, recobra especial importancia en la medida en que “la Asamblea Constituyente, en reconocimiento de la existencia de regiones como entidades sociológicas reales, acogió nuestra propuesta, que abría la esperanza de crear *Regiones Autónomas como entidades territoriales jurídicamente organizadas*”¹. Este fue un avance para la estructura del Estado colombiano en la medida en que se incluyó la posibilidad de creación de un nuevo ente territorial que, en buena manera, fortalece la creación de regiones sin afectar el unitarismo heredado. La cuestión del unitarismo, que fue uno de los debates durante la Asamblea, ganó su lugar en el articulado, sobre esto se ha afirmado:

*“La constante centralista y el modelo de Estado unitario estuvieron presentes y triunfantes, tanto en el preludio como en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Los actores, comisiones, debates políticos y académicos formularon un modelo relativamente anclado en las lógicas territoriales constitucionales de 1886 pero aderezado con nuevos principios. En el preludio de la Asamblea Nacional Constituyente se reiteró el modelo territorial unitario, muy a pesar de los vientos que propugnaron otra forma de ser territorial, idea que fue reafirmada por el órgano constituyente, en donde una vez más se instauró el modelo territorial unitario y la figura departamental, bastante mermada y golpeada a lo largo del siglo XX”*² (Subrayado propio)

¹ Verano de la Rosa, Eduardo. Una mirada a las regiones. Encuentro de la Jurisdicción Constitucional. Ed. Universidad del Rosario, 2012.
² Estupiñán Achury, L. El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno. *OPINIÓN JURÍDICA*, 11(21).

Ahora, sobre la concepción de Estado unitario es importante resaltar las diferencias que existen entre el unitarismo plasmado en las constituciones de 1886 y 1991. Entonces, como se resaltó anteriormente, la Constitución Política de 1886, concebía la forma del Estado colombiano como unitarista con descentralización administrativa, no obstante, se indicó y evidenció que esa fue una tarea que no pudo ser ejercida. En ese sentido, es posible ubicar dicho unitarismo como uno *simple*, en el cual, establece una figura administrativa que sostiene una visión piramidal en su forma, es decir, las ordenes descienden desde la capital, que sería el vértice de dicha pirámide, hasta las bases, conformada por los municipios más alejados. En ese mismo sentido, los recursos naturales, económicos y humanos sirven a la nación haciendo recorrido desde la base, los municipios, al vértice, la capital³. En contraste, la Constitución de 1991, plantea una forma de Estado unitario compatible con la descentralización administrativa, lo que se ha llamado estado unitario *complejo* que *“son aquellos que comportan tan sólo una «descentralización administrativamente», pues, en un plano político, la descentralización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal o regional”*⁴

La conclusión a la que se puede llegar a través de este recorrido constitucional histórico, es que ciertamente el Estado Colombiano ha tenido una tradición centralista y unitaria que, en mayor medida, proviene de la Constitución del 1886. No obstante, también es válido reconocer que el surgimiento de la Nueva Granada y la República de Colombia estuvieron ligados, también en mayor medida, al establecimiento del federalismo y al reconocimiento de las regiones como territorios capaces, en muchos escenarios, de darse su propia regulación. Sobre tal particular, Eduardo Verano de la Rosa escribió:

“ese Estado nación que propone un patrón de desarrollo económico, político y social centripeto, es decir, que impele dinámicas solo hacia el centro, hoy muestra y demuestra, por acción y omisión, su radical incapacidad de contener la historia y la pluralidad de las etnias y pueblos que se han asentado en sus confines; su radical incapacidad de interpretar y potenciar la diversidad de sus culturas. La acotada y desigual geometría de un orden político altamente centralizado”

³ Badía, Juan Fernando. El Estado Unitario, las formas de Estado y las formas de gobierno. Distinción entre las formas de gobierno, las formas jurídicas de Estado y las “llamadas” formas jurídicas del Estado. 1974.
⁴ *Ibidem*.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*propone y dispone de instituciones excluyentes, que dejan por fuera de los beneficios regulares del progreso, que bloquean, incluso, la prosperidad de los espacios regionales —tanto en la dimensión subnacional como en la dimensión trasnacional—.”*⁵ (Subrayado propio)

De otra parte, es pertinente señalar que la Carta fundamental colombiana, no contempla en su articulado ninguna disposición contraria al objeto del presente proyecto de Ley. Por el contrario, la ejecución de lo aquí previsto, ahonda en la descentralización que incluso la Carta anterior concebía, aunque en menor grado de práctica. Del articulado Superior actual, resulta necesario recordar, la disposición contenida en el Artículo 140, en la que se indica que el Congreso de la República tendrá su sede en la capital de la República, siendo este el único enunciado que fija la sede de un órgano nacional. Así mismo es el Artículo 322 el que indica que Bogotá es Capital de la República, para efectos de darse su autonomía administrativa.

6.2 FUNDAMENTOS LEGALES

El proyecto presentado encuentra sustento jurídico en las siguientes leyes

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se consagró la categoría especial de municipios en el artículo 286.

En el Caribe colombiano con la Ley 768 de 2002 se adoptó el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Les otorga mayor autonomía y establece responsabilidad en las autoridades distritales en términos de planificación, manejo de espacios, y bienes públicos y privados susceptibles de explotación turística.

El artículo 322 de la Constitución declaró a Bogotá como Distrito Capital; el artículo 328 definió que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta, conservaran su régimen y carácter.

De la revisión de la Ley 1617 de 2013, puede concluirse que los Distritos Especiales como entidad territorial, cuentan con esquemas de administración y financiación que

⁵ Verano de la Rosa, Eduardo. Una mirada a las regiones. Encuentro de la Jurisdicción Constitucional. Ed. Universidad del Rosario. 2012

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de metas, programas y proyectos, dado su calificación como “municipio especial”.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011- al distribuir las competencias en materia de ordenamiento del territorio (artículo 29) atribuye a los Distritos Especiales la posibilidad de dividir el territorio distrital en localidades, organizarse como áreas metropolitanas y dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias en su conformación político-administrativa se encuentra dividida en tres Localidades de acuerdo con la Ley 768 de 2002 y el Acuerdo 006 de 2003, ellas son: Localidad Histórica y del Caribe Norte, Localidad de la Virgen y Turística y la Localidad Industrial y de la Bahía.

Ahora, ninguna de las disposiciones colombianas hace referencia a la posibilidad o imposibilidad de que Cartagena se convierta en sede alterna del Gobierno y sus entidades adscritas.

Esta propuesta puede desarrollarse amparado bajo los preceptos de la autonomía de las entidades territoriales que no restringe la posibilidad de que las instituciones y entidades puedan operar desde un domicilio distinto a la capital de la República. Por esta situación, se considera que nada obsta para que se modifique el artículo 47 de la Ley 768 de 2002.

7. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009 y las previamente citadas, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como *“título para que posteriormente, a*

*iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”*⁶.

Asimismo, en las sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

“De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: “Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo periodo fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.” Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede análogicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.”

⁶ Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

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

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual estableció que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el**

públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

8. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley está estructurado en tres artículos, que buscan, 1) establecer al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena como sede alterna de la Presidencia de la República, el Congreso de la República, el Ministerios de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, industria y turismo; al Distrito Especial y Portuario de Barranquilla como sede alterna de Ministerio de Transporte y; al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta como sede del Ministerio de Ambiente y Desarrollo. Asimismo, se ordena su reglamentación por parte del Gobierno Nacional de manera que, a su criterio, organice las sedes alternas de las otras carteras que componen su Rama del poder y, por último, se establece la vigencia.

9. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del

principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes

proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frete al Proyecto de Ley propuesto, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:

- El interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, derivados de ser funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público o ocupen cargos que puedan llegar a ser impactados con las modificaciones que se proponen en este proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no

gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
 b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
 c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

10. BIBLIOGRAFÍA

Ana Jaraba Salcedo, N. P. (2018). BARRANQUILLA COMO UNA CIUDAD DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL SIGLO XXI. *Universidad Simon Bolívar*.
 Ángela María Bravo y David Ernesto Rincón A. “Estudio de competitividad en el sector turismo en Colombia”. Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Enero de 2013.
 Blanco, A. (27 de junio de 2021). Muelle de Puerto Colombia, el ‘viejo’ que se rehúsa a desaparecer. *El Heraldo*.
 CORPAMAG. (2013). *PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL “PGAR” 2013-2027*. Santa Marta: CORPAMAG.
 DNP. (2011). *Magdalena 2032*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/VISION%20MAGDALENA.pdf>
 El Colombiano. (2 de abril de 1946). Esthereita Forero, una gran cultivadora de nuestro arte. *El Colombiano*.
 El Vocero de la Provincia . (4 de 06 de 2016). *El Vocero de la Provincia* . Obtenido de <https://elvocerodelaprovincia.com/el-magdalena-joya-del-medio-ambiente/>
 INVEMAR. (2016). *INFORME DEL ESTADO DE LOS AMBIENTES Y RECURSOS MARINOS Y COSTEROS DE COLOMBIA* . Obtenido de

http://www.invemar.org.co/documents/10182/14479/IER_2016_baja.pdf/4648b25a-fb94-4294-9ecb-a027abb3a211

Olga Lucia Acuña T. y Exilis Ospino Pardo, “Evaluación de Cartagena de Indias como destino turístico en el área del Caribe y análisis de su infraestructura de servicios. Universidad tecnológica de Bolívar, año 2000.

María M. Aguilera Díaz, Camila Bernal Mattos y Paola Quintero Puentes, “Turismo y desarrollo en el Caribe Colombiano”. Banco de la Republica, N° 79 Noviembre 2006.

FAJARDO PINEDA, Oscar David. La dicotomía centralización-descentralización en Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2010.

Quintero, A. S. (27 de junio de 2021). *El Heraldo* .

UNESCO. (Abril de 2020). *UNESCO*. Obtenido de https://en.unesco.org/biosphere/lac/sierra-nevada_santa-marta

Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena 2020 / 2023. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 Turismo: El propósito que nos une. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

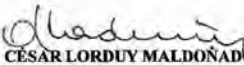
LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. El presidencialismo excesivo, el pecado original de la constitución de 1886. Conferencia dictada el 22 de mayo en la Universidad Libre de Pereira. Citado en: FAJARDO PINEDA, Oscar David. La dicotomía centralización-descentralización en Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2010

MONROY HERNANDEZ, Claudia Liliama. De Federalismo a Regeneración. El Paso de Estados Soberanos a Departamentos Político – Administrativos. HISTORELo. Revista de Historia Regional y Local, [S.l.], v. 4, n. 7, p. 218-239, ene. 2012. ISSN 2145-132X

- Ver “El Ministro del Medio Ambiente, José Vicente Mogollón Vélez, recomendó trasladar los centros políticos y administrativos de la Nación” en <https://www.eltiempo.com/amp/archivo/documento/MAM-284917>
- <https://www.puertocartagena.com/es/sala-de-prensa/noticias/puerto-cartagena-se-consolida-a-nivel-mundial>
- <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3693-canal-panama-la-economia-americana-latina-caribe-recurso-electronico>
- https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2002/ley_0768_2002.pdf
- <http://iecu.unal.edu.co/en/component/search/?searchword=Cartagena&ordering=newst&searchphrase=all&limit=50>
- <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>
- <https://www.ovpm.org/es/ciudad/cartagena-colombia/>
- <https://www.dinero.com/opinion/articulo/candidatas-para-reemplazar-a-bogota-de-capital/280446>
- <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/el-espectador-le-explica-por-que-indonesia-quiere-cambiar-de-capital-y-otros-casos-similares-articulo-877960>
- <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/capitulo8.html>

Atentamente,


ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República


CÉSAR LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA


ANTONIO ZABARAÍN GUEVARA
 Senador de la República


ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico



JEZMI BARRAZA ARRAUT
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


LUIS E. DIAZGRANADOS
 Senador de la República



MARTHA VILLALBA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


MODESTO AGUILERA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Senador de la República


JOSÉ LUIS PINEDO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena


ELOY CHICHI QUINTERO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar


JORGE BENEDETTI MARTELO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Bolívar


ERASMO ZULETA BECHARA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba


KAREN CURE CORCIONE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Bolívar


JOSÉ ELIÉCER SALAZAR
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar


JOSÉ GABRIEL AMAR
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


ALFREDO APE CUELLO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar


FERNANDO ARAÚJO RUMIÉ
 Senador de la República


HERNANDO GUIDA PONCE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena


ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
 Senador de la República


YAMIL ARANA PADAUI
 Representante a la Cámara
 Departamento de Bolívar


SALIM VILLAMIL QUESSEP
 Representante a la Cámara
 Departamento de Sucre


ANA MARÍA CASTAÑEDA
 Senadora de la República


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Sucre


JORGE BURGOS LUGO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba


DAIRA GALVIS MÉNDEZ
 Senadora de la República


FRANKLIN LOZANO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Magdalena

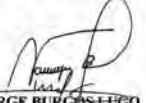

ANDRÉS DAVID CALLE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba



RUBY HELENA CHAGUI
 Senadora de la República

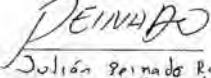

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
 Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

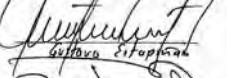

HECTOR VERGARA SIERRA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Sucre


JORGE BURGOS LUGO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba

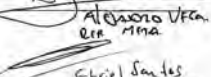

WADITH MANZUR IMBETT
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba


JULIÁN BENIGNO RAMÍREZ
 Representante a la Cámara
 Antioquia



JUAN CARLOS LOZADA
 P. Liberal Colombiano

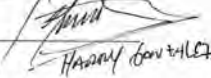

GUSTAVO CIFUENTES

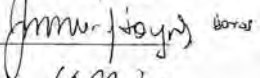

BUENAVENTURA

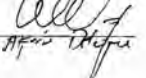

ALEXANDER UREA


GABRIEL SANTOS


REYES


HANNY GONZÁLEZ


JMMW


UREA

El día 27 de Julio del año 2021
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo
 No. 135 con su correspondiente
 Expediente de autos, suscrito por HR Cesar Lordu
HS Arturo Char, HR Armando Zabarrain, HS Antonio
Zabarrain, HR Jezmi Barrasa y otros HR RB y HI SS


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se establecen mecanismos para la reactivación económica de las Mipymes y apoyo para la generación de empleo y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. 136 DE 2021

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LAS MIPYMES Y APOYO PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento, el crecimiento y la consolidación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, con el fin de promover la recuperación económica en el marco de la pandemia y post pandemia, así como la recuperación y promoción del empleo.

CAPÍTULO I. APOYO PARA LA REACTIVACIÓN DE LAS MIPYMES

ARTÍCULO 2. PROPUESTA DE GENERACIÓN DE CRÉDITOS DIFERENCIALES PARA LA REACTIVACIÓN FINANCIERA DE LAS MICROEMPRESAS Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO - Desarrollar una línea especial de apoyo financiero para las microempresas - de la misma naturaleza a la creada desde el programa *Impulsa Colombia - Línea INNpulsa y Bancóldex de aceleración empresarial* (condicionada en la Circular Externa No. 007 del 8 de abril de 2020 de Bancóldex) para las Pyme - con una destinación presupuestal equivalente por lo menos al 50% de lo destinado para la mencionada línea de las pequeñas y medianas empresas.

Parágrafo 1. Este programa de créditos se realizará de igual forma a través de Bancóldex y se dará prioridad a las microempresas que pertenezcan a los cinco (5) sectores económicos de mayor pérdida de empleo del sector durante la pandemia: Sectores de comercio, actividades artísticas, entretenimiento, recreación y cultura, sector hotelero, sector de los bares y restaurantes.

ARTÍCULO 3. PROGRAMAS DE REACTIVACIÓN ESPECIAL - Dentro de las líneas de apoyo creadas por el Gobierno Nacional para las Mipymes, tanto las de crédito como aquellas de subsidio, también todas aquellas nuevas que surjan, se creará un porcentaje especial para el apoyo directo y prioritario a sectores de especial afectación en pandemia como el sector cultural y artístico y el sector de los Gastrobares.

julio y agosto de 2020" contenida en el artículo 5to del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión "enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021"

PARÁGRAFO. Inclúyase a las Cooperativas de Trabajo Asociadas dentro de los beneficios otorgados por el Decreto Legislativo 639 de 2020.

PARÁGRAFO 1. Inclúyase a las empresas conformadas por un trabajador autónomo y las empresas que tengan una nómina de menos de 3 trabajadores.

CAPÍTULO IV. REFORMA AL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYMES.

ARTÍCULO 7. PROMOCIÓN EN LA PARTICIPACIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. A partir del año 2022, las entidades estatales indicadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 deberán incluir mecanismos contractuales en la adquisición de bienes y servicios de cada entidad un proceso que facilite la participación efectiva de micro, pequeñas y medianas empresas.

Las entidades estatales de orden nacional deberán contratar desde el año 2022 por lo menos el 30% de la adquisición de bienes y servicios con micro, pequeñas y medianas empresas, y en el caso de ser compra de productos agropecuarios, al menos el 30% de las compras se deben adquirir de pequeños productores agropecuarios, campesinos, indígenas o sus organizaciones cooperativas, y de micro, pequeñas y medianas empresas.

Las entidades estatales de orden departamental y municipal deberán contratar desde el año 2022 por lo menos el 5% de la adquisición de bienes y servicios con micro, pequeñas y medianas empresas, y en el caso de ser compra de productos agropecuarios, al menos el 5% de las compras se deben adquirir de pequeños productores agropecuarios, campesinos, indígenas o sus organizaciones cooperativas, y de micro, pequeñas y medianas empresas. Este porcentaje mínimo se incrementará para los siguientes años, de la siguiente manera:

Año	Porcentaje de compras públicas mínimas para entidades públicas de orden departamental y municipal
2022	5%
2023	10%
2024	15%
2025	20%
2026	25%
2027	30%

Parágrafo 1. Diseñar de manera coordinada entre el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Cultura y Ministerio de Industria y comercio un plan de Reactivación inmediata de emergencias nacionales, departamentales y municipales, con un presupuesto destinado del Presupuesto Nacional directo para estos programas, de al menos el 60% de las pérdidas acumuladas del año 2020 para dirigir a estos programas especiales de reactivación de los siguientes sectores de Mipymes y empleos del sector:

- a. Sector cultural y artístico
- b. Sector de trabajo doméstico
- c. Sector de restaurantes y bares

Parágrafo 1. El requisito que tendrán que cumplir las personas naturales, organizaciones o Mipymes que se presenten para hacer parte del programa, será haber cerrado su negocio o haber perdido su trabajo en el que se ocupaba como independiente, durante el periodo de pandemia y haberlo tenido en funcionamiento por lo menos 1 año antes de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria el 12 de marzo de 2020.

CAPÍTULO II. TRIBUTOS - CONCEDER EXENCIONES, REBAJAS Y PLAZOS TRIBUTARIOS A LAS MIPYMES PARA APOYAR SU REACTIVACIÓN.

ARTÍCULO 4: GRATUIDAD DEL REGISTRO DE INDUSTRIA Y COMERCIO PARA MYPIME: El trámite de inscripción, modificación o cancelación del registro de industria y comercio, es de carácter gratuito. Los entes territoriales no podrán establecer cobros relacionados con este registro.

ARTÍCULO 5: PRÓRROGA EN LA DECLARACIÓN Y PAGO DEL IVA. Las micro, pequeñas y medianas empresas, de acuerdo con la clasificación empresarial vigente, tendrán un plazo de tres (3) meses adicionales a la fecha inicial de vencimiento último previsto, para el pago del Impuesto al Valor Agregado IVA, sin el cobro de intereses, ni multas por mora.

CAPÍTULO III. REFORMA AL PAEF:

ARTÍCULO 6. MODIFIQUESE EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2060 DE 2020: EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:

ARTÍCULO 1º AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL (PAEF). Ampliar hasta el mes de diciembre de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020 y modificado por la Ley 2060 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la palabra "cuatro contenida en los artículos 1ro, 2do, 4to y 5to de Decreto Legislativo 639 de 2020, por la palabra "doce" y sustitúyase la expresión "mayo, junio,

PARÁGRAFO 1o. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Industria Comercio y Turismo harán el seguimiento al cumplimiento de la inclusión de las Mipymes en la contratación de compras públicas, a partir de informes semestrales con indicadores.

PARÁGRAFO 2o. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Industria Comercio y Turismo rendirán un informe anual de cumplimiento del proceso de inclusión de las Mipymes en las compras públicas y se emitirán las directrices respectivas para el sector público que permita el cumplimiento a nivel departamental y municipal que define esta ley.

ARTÍCULO 8. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. MODIFIQUESE EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY 1150 DE 2007, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:

"ARTÍCULO 12. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que, en desarrollo de los procesos de selección, las entidades estatales adopten en beneficio de las Mipymes, convocatorias limitadas a estas.

Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipymes, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes.

En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación y, realizarse la selección de acuerdo con las modalidades de selección a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

PARÁGRAFO 1o. En los procesos de selección que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar convocatorias limitadas que beneficien a las Mipymes.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

<p>PARÁGRAFO 3o. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen.</p> <p>ARTÍCULO 9. FLEXIBILIZACIÓN DE LOS REQUISITOS FINANCIEROS EXIGIDOS A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS PARA PARTICIPAR EN COMPRAS PÚBLICAS. El Gobierno Nacional, en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, fijará los criterios para la flexibilización los requisitos financieros exigibles a las micro y pequeñas empresas en las convocatorias para compras públicas, buscando facilitar la participación de estas cuando cuenten con las capacidades productivas y administrativas para participar, pero que no cuenten con el capital de trabajo necesario, impulsando el contrato como mecanismo de financiación.</p> <p>ARTÍCULO 10. REGLAS TRANSITORIAS PARA LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR ARTÍSTICO EN EL MARCO DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR CULTURAL. El Ministerio de Trabajo establecerá en el término de tres (3) meses a partir de la promulgación de la presente ley una mesa de concertación para la reactivación del sector cultural, con participación de Ministerio de Cultural y representantes de organizaciones de artistas y el sector cultura de orden nacional, que permitan establecer criterios para garantizar la contratación de artistas colombianos en eventos y producciones públicas y se fije una cuota mínima de producción nacional por parte de las productoras audiovisuales que realicen actividades en el territorio nacional.</p> <p>CAPÍTULO V. FOMENTO Y GENERACIÓN DE EMPLEO</p> <p>ARTÍCULO 11. FOMENTO A LA RECUPERACIÓN DE EMPLEOS – Para aquellas Micros, pequeñas y medianas empresas que durante el proceso de pandemia hubiesen mantenido la continuidad de por lo menos el 70% de su nómina de trabajadores, el Gobierno Nacional otorgará como incentivo a su cumplimiento de derechos laborales, un porcentaje adicional del 10% sobre los diferentes programas de subsidio y crédito a los que ésta ley y otros programas de subsidios y créditos se hayan diseñado durante 2020 y 2021 y se encuentren vigentes para la entrada en vigencia de la presente norma.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para aquellas Micros, pequeñas y medianas empresas que estén en su proceso de reactivación y reapertura y llamen a contratación laboral a extrabajadores de su empresa que aún se encuentren desempleados, recibirán un incentivo semejante al mencionado en el presente artículo, pero equivalente al 5%.</p> <p>ARTÍCULO 12. GENERACIÓN DE EMPLEO JOVEN DESDE EL APOYO A LA NÓMINA DE LAS MICROEMPRESAS: ADICIÓNASE EL SIGUIENTE PÁRRAFO AL DECRETO 688 DE 2021:</p> <p><i>Sección 10</i></p>	<p>APOYO PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO PARA JÓVENES DENTRO DE LA ESTRATEGIA SACÚDETE</p> <p><i>Artículo 2.2.6.1.10.2.</i> Beneficiarios y beneficiarias del apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete</p> <p>Parágrafo 12: Si los Beneficiarios del apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete son micro y pequeñas empresas, el apoyo porcentual de apoyo al pago a la nómina de estos trabajadores jóvenes del que trata el proyecto, será de un 30% en aras de generar mayor equidad y respaldo para la reactivación del sector económico más vulnerable.</p> <p>ARTÍCULO 13. GENERACIÓN DE EMPLEO PARA JÓVENES</p> <p><i>Fortalecimiento del programa “Estado Joven” resolución 4566 de 2016, prácticas laborales en el sector público:</i> Debido a la deserción estudiantil por causa del covid-19 y la falta de empleo para jóvenes, es necesario que el programa “estado joven” amplíe la participación juvenil en las convocatorias para las prácticas laborales en el sector público, es así cómo se modifica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento en el número de meses ofrecidos para la financiación de las prácticas laborales, es decir, de cinco (5) a (9) meses. 2. Ampliación en la convocatoria de entidades estatales en la oferta de sus plazas, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP y el Ministerio del Trabajo. 3. Ampliación de vacantes en todo el país, es decir, mayor convocatoria para estudiantes, incluidos los estudiantes de derecho que necesitan hacer prácticas laborales como modalidad de grado. <p>ARTÍCULO 14: INCREMENTO DEL EMPLEO FORMAL PARA LOS SECTORES JUVENILES – En el marco del plan de empleo de emergencia, el gobierno nacional y los gobiernos regionales incrementarán el empleo formal de mano de obra no calificada para jóvenes, esto con el fin de remediar tempranamente el desempleo juvenil y vincular a jóvenes que no estén estudiando ni trabajando. La vinculación laboral puede ser en asuntos tales como la construcción de obras civiles, en asuntos ambientales, agropecuarios, sociales, proyectos de turismo, con asignación de recursos por parte del gobierno nacional.</p> <p>ARTÍCULO 15. PAGO DE NÓMINAS A MICROS, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS QUE GENEREN RECUPERACIÓN DE EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR CULTURAL, ARTÍSTICO, DE COMERCIO Y SERVICIOS DE ALIMENTOS – Teniendo en cuenta que son estos sectores de la economía de MiPymes donde</p>
<p>mayor empleabilidad se daba a mujeres, se debe propiciar programas especiales de recuperación de empleo femenino hacia los mismos, en tal sentido, el Gobierno Nacional destinará desde los programas <i>Impulsa Colombia</i> con arreglo al presupuesto allí destinado, un porcentaje para subsidiar el pago de la nómina completa de las trabajadoras mujeres, de por lo menos seis (6) meses de las MiPymes que pertenezcan a éstos sectores económicos.</p> <p>ARTÍCULO 16. SUBSIDIO ESPECIAL AL SECTOR DEL TRABAJO DOMÉSTICO - Se destinará un recurso especial del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, para otorgar un subsidio de apoyo al desempleo temporal para las trabajadoras domésticas que perdieron sus empleos durante pandemia y que no pueden acceder a los programas de apoyo a nóminas de MiPymes por ser sus empleadores hogares colombianos y no sector empresarial. Este auxilio tendrá un valor de \$300.000 pesos mensuales y se otorgará sólo con la certificación de haber laborado de manera continua o discontinua en el servicio doméstico, por lo menos seis (6) meses previos a la declaratoria de la pandemia.</p> <p>Parágrafo primero: El presente auxilio tendrá una vigencia de 6 meses a partir del momento en que la trabajadora acceda al primer bono mensual de apoyo al desempleo o se retirará antes si la trabajadora accede a un nuevo empleo.</p> <p>ARTÍCULO 17. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El Proyecto de Ley tiene el objetivo de adoptar una serie de medidas diferenciadas hacia sectores específicos de las MiPymes – Medianas y Pequeñas Empresas, orientadas a generar condiciones adecuadas para la reactivación económica de éstas y en tal sentido, generar nuevas fuentes para la recuperación del empleo. También se espera que sean medidas que sirvan para la generación de nuevas alternativas de negocio y abrir mejores condiciones para que las MiPymes puedan acceder a los procesos de compras públicas promovidas por el estado.</p> <p>I. IMPACTOS DEL COVID A LAS MIPYME Y SU REACTIVACIÓN ECONÓMICA:</p> <p>En Colombia, las micro, pequeñas, y medianas empresas (MiPymes) representan más de un 96% de los establecimientos empresariales del país, una fuente fundamental de desarrollo económico, y social de nuestro país. Sin embargo, el impacto generado por el Covid-19 sobre estas ha sido alto, la CEPAL estimaba que antes de finales de 2020 podrían cerrar 2,7 millones de empresas, equivalentes al 19% de todas las firmas de la región. En el caso de las microempresas este porcentaje podría llegar al 21%, esto para Latinoamérica, donde Colombia no ha sido la excepción y ha golpeado fuertemente por la falta de formalización de muchas de estas.</p> <p>Por otro lado, la OIT (2020b) construyó un conjunto de herramientas sobre las “Medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas durante la crisis del COVID-19”, en el que desarrolla una conceptualización que permite comprender el efecto y las medidas diferenciadas que necesitan este tipo de empresas. Específicamente, establece que los efectos de la COVID-19 se dividen fundamentalmente en dos grupos: 1) los efectos sobre la demanda, y 2) los efectos sobre la oferta.</p> <p>Como consecuencia de la pandemia, que aún está atravesando el mundo, se han visto afectadas muchas, micro, pequeñas, y medianas empresas, trayendo consigo un aumento en la tasa de desempleo en países como Colombia donde éstas proveen un alto porcentaje</p>

de los empleos generados en total a nivel nacional y con ello un declive en el desarrollo social y económico. Es a partir de esta realidad que es aún más imperiosa que nunca la intervención del Estado con su apoyo económico y desde las políticas públicas para la reactivación de las MiPymes, como fuente de desarrollo económico, social, y cultural, y como fuente generadora de trabajo, constituyendo este último uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

Se espera con las propuestas del presente articulado, que el Gobierno Nacional incremente sus políticas y líneas de apoyo a las MiPymes, pero especialmente a las microempresas que no se encuentran incluidas en diversas iniciativas de las que se ha impulsado para el semestre entrante en el marco de la reactivación.

La Ley 590 del 2000 "Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.", en el numeral f del artículo 1, establece lo siguiente:

"f) Señalar criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos; así como entre estos y el sector privado, en la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas"

Es clara la obligación del Estado en la promoción y orientación para lograr el fortalecimiento y reactivación de las MiPymes, así lo estableció también el Consejo de Estado, en sentencia 40743 del 2012, en la cual establece:

"Así las cosas, aun cuando se precisen elementos para la elaboración de políticas públicas que beneficien la creación de MiPymes, los criterios de diferenciación establecidos en la ley no desconocen que estas deben participar en el mercado en un escenario de libre competencia, cosa distinta es que para competir primero sea necesario asegurar su viabilidad. Para ello, debe inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para su creación y puesta en funcionamiento; la promoción de una más favorable dotación de factores que permitan el acceso al mercado de bienes y servicios, tanto para la adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital y equipos, como para la realización de sus productos a nivel nacional e internacional, la formación de capital humano, la asistencia para el desarrollo tecnológico y el acceso al sistema financiero; el señalamiento de criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos, así como entre éstos y el sector privado, en la promoción del desarrollo de las MiPymes; la coadyuvancia en el desarrollo de organizaciones empresariales, en la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas, y; el apoyo a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de MiPymes rurales."

aplicar una carga tributaria sin distinciones de su realidad en ingresos, ganancias y cargas contables, factores también a tener en cuenta para que puedan dar adecuado y pleno cumplimiento a sus obligaciones económicas y prestacionales dando alcance también al cumplimiento de los derechos laborales que les asiste con sus trabajadores.

Dicho estos elementos, sería clave para estos sectores permitirles tener estos ingresos del semestre por sus actividades, íntactos para su funcionamiento en un mes determinante para los empresarios del país que es en el mes de diciembre y en consecuencia empezar a generar los respectivos pagos tributarios según corresponda desde el mes de enero 2022.

III. MEDIDAS DE RESPALDO DEL GOBIERNO NACIONAL PARA MIPYMES E INCLUSIÓN A LAS MIPYMES EN LOS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

El gasto público de las entidades estatales son un frente de reactivación económica por su tamaño y constancia. De acuerdo con las cifras de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el Estado colombiano gasta cerca de 130 billones de pesos anuales en compras al sector privado, que representa cerca del 13% del PIB.

A pesar de lo anterior, y como lo señala ACOPI, existen limitaciones en los trámites de contratación con el sector público que impiden que pequeñas y medianas empresas puedan participar en condiciones de igualdad en las convocatorias, además de limitaciones reales de capacidad productiva de las MiPymes. Entre lo expuesto por ACOPI, a partir de una encuesta realizada en 2018, se encuentra que las MiPymes:

- Presentan bajos niveles de inscripción en el RUP (26,3%) y uso del SECOP II (17,7%).
- Sólo el 15,5% de las empresas encuestadas habían logrado participar en los procesos de Compras públicas entre 2016 y 2018, sin embargo, sólo el 22,2% de ellos había conseguido un contrato.
- Existe la percepción de baja transparencia en los trámites en los procesos (62,6%), así como de complejidad, altos costos y largo tiempo que requieren (51,9%).
- El 31,3% de los empresarios considera que sus productos o servicios no eran aptos para el mercado de compras públicas; en 30,1% consideraba que presentaba insuficiente capacidad comercial y el 27,7% baja capacidad productiva.

La propuesta presentada en este proyecto de ley se enmarca en una participación inicial de MiPymes en la contratación de compras públicas del Estado, de manera gradual y creciente, con el fin de ajustarse a la realidad económica de las MiPymes, pero con evaluación periódica para lograr la meta de incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas en las compras públicas, promoviendo la reactivación de estas empresas y buscando la meta de que las compras públicas a nivel nacional, departamental y municipal lleguen a ser al menos el 30%

Este debe ser entonces un llamado al Estado Colombiano a implementar medidas diferenciales que hagan posible la reactivación de dichas empresas, incluyendo las microempresas, con el fin de reanudar el desarrollo cultural, y económico, en el país, donde es ideal también reformar las políticas públicas de apoyo a las MiPymes.

Reactivación Diferencial:

Según las cifras del Registro Único Empresarial y Social (RUES), que recoge información de las 57 Cámaras de Comercio del país, entre enero y marzo de 2021 se crearon en el país 96.431 empresas, 9,3% más que en el mismo periodo de 2020. Del total de empresas registradas, 75,4% corresponde a personas naturales y 24,6% a sociedades. Según estima Confecámaras, aproximadamente el 99,6% de las nuevas empresas constituidas obedecen a microempresas, seguido por las pequeñas empresas (0,38%) y el restante se encuentra en medianas y grandes empresas (0,02%). Esto nos demuestra que hay una imperiosa necesidad en esta reactivación tanto de respaldar estas masivas iniciativas que nacen especialmente desde las micro y pequeñas empresas y personas naturales, así como dar también un importante espaldarazo a micro y medianas empresas que pueden generar mayores e importantes niveles de empleo para que también se activen y a niveles superiores a lo que ya se ha hecho hasta ahora.

II. EQUIDAD TRIBUTARIA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA:

Algunos de los principales obstáculos para reapertura y reactivación económica de las MiPymes es la liquidez y la ausencia de capital de trabajo disponible para invertir, por supuesto en ello la posibilidad de destinar dineros disponibles para el pago tributario y no para la reinversión que les permita el sostenimiento empresarial durante el mayor tiempo posible evitando posibles crisis, cierres o falta de liquidez, resulta un factor vital en la permanencia y éxito de las mismas.

Es incontrovertible que las condiciones de la pandemia han impactado el total de la economía colombiana, pero es también un hecho irrefutable que ha impactado doblemente en la pequeña y mediana empresa. Bien explicaba el economista Aurelio Suarez en su artículo "Desigualdad empresarial y tarifa única tributaria", que las 10.000 mayores empresas del país capturan el 52% de las utilidades totales de excedente bruto de explotación (EBE), cerca de 95.000 medianas empresas perciben el 36% y el resto, 1.273.017 micro y pequeñas (pymes), la gran mayoría, apenas recaudan el 12%. "La distribución de utilidades por tamaño de empresa se refleja en un coeficiente de Gini escandaloso, de 0,822, muchísimo peor que el muy injusto existente entre las personas, 0,522, que tiene a Colombia en el podio global de la inequidad.", datos que también se deben tener presentes a la hora de plantear las cantidades y tiempos del recaudo tributario para estas empresas ineludiblemente si en verdad se quiere dar pleno apoyo a su reactivación, pues no se puede

del total contratado, siguiendo algunos ejemplos internacionales de la región como Brasil (25%), México (35%), Perú (40%), El Salvador (12%) y República Dominicana (20%).

IV. IMPACTOS DEL COVID EN LA PÉRDIDA DE EMPLEOS Y SU REACTIVACIÓN:

La crisis generada por la pandemia crea diferentes formas de crisis en el empleo, a lo largo de este año ha tomado la forma de cierres totales de empresas que con ello han liquidado al total de sus trabajadores, también ha desencadenado en despidos, suspensión de contratos, licencias no pagas, disminución de jornadas y salarios, entre otros. Hubo cierres temporales de diversos sectores, pero también otros pasaron a la virtualidad, la cual, si bien permitió mantener múltiples empleos, muchos de éstos han implicado el desmejoramiento de derechos y extenuantes jornadas laborales, llevando a los trabajadores a realizar sus actividades laborales y familiares en el mismo espacio, lo que ha generado cambios sociales los cuales se mantendrán por mucho tiempo, algunos de manera permanente. Estas problemáticas se han ahondado en el último de COVID 19, en particular la pérdida de empleos formales.

Según el DANE en el informe sobre cifras de empleo, en 2020, la tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 18,2%, lo que representó un aumento de 7,0 puntos porcentuales frente al 2019 (11,2%) y para el mes de mayo de 2021, la tasa de desempleo fue 15,6%. Se presentó una especial pérdida de empleo en sectores como el de industrias manufactureras, donde se ubican diversas empresas medianas; construcción, alojamiento y servicios de comida, actividades artísticas y del entretenimiento, sector comercial, entre otros donde hace especial presencia las MiPymes. Para el mes de diciembre de 2020, la tasa de desempleo fue 13,4%, lo que significó un aumento de 3,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (9,5%). La tasa global de participación se ubicó en 61,7%, lo que representó una reducción de 1,9 puntos porcentuales frente a diciembre del 2019 (63,6%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 53,4%, presentando una disminución de 4,1 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (57,5%).

De igual forma las cifras del DANE a inicios del año demostraron que en las empresas de menos de 10 trabajadores se han perdido cerca de 987.000 empleos y en empresas de más de 10 trabajadores supera por poco el millón.

	2° TRIMESTRE 2019	2° TRIMESTRE 2020	VARIACIÓN PORCENTUAL			
Agricultura, ganadería, caza, explotación y pesca	2.000.415	2.262.641	3,526,233	-487,13%	18,0%	-23,8%
Explotación de minas y canchales	278.933	30.140	272.145	-29.000	-7,3%	-3,0%
Industria extractiva	1.463.843	1.176.771	1.024.034	-442.921	-30,7%	-34,3%
Servicios de actividades, información y comunicaciones	144.070	18.242	343.832	141.070	12,7%	-33,0%
Construcción	1.446.740	83.276	392.236	-68.332	-1,1%	-18,0%
Comercio y reparación de vehículos	2.258.051	1.824.865	1.865.804	1.486.337	12,4%	-23,0%
Transporte y almacenamiento	1.369.271	1.133.540	1.127.204	708.870	12,4%	-18,5%
Actividades inmobiliarias	542.000	1.042.534	370.275	754.067	26,2%	36,0%
Información y comunicaciones	269.012	154.589	168.107	101.633	-19,6%	-33,9%
Actividades financieras y de seguros	122.043	122.699	122.627	163.841	1,6%	8,9%
Actividades inmobiliarias	180.256	271.984	123.632	30.270	32,9%	-25,1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas y servicios administrativos	603.430	182.492	311.027	627.501	8,7%	-19,6%
Actividades de salud pública y de bienestar, educación y actividades de la salud humana	976.132	1.497.235	828.584	1.205.929	14,1%	-28,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento, recreativas y servicios de alojamiento	627.224	1.412.809	542.171	441.124	-25,1%	38,0%
Total	12.982.552	8.243.536	10.648.824	6.226.789	-18,0%	-27,2%

V. PRINCIPAL AFECTACIÓN DEL COVID A SECTORES COMO LOS JÓVENES

Uno de los sectores en el que se ha expresado la desigualdad en Colombia y que ha sido una población mayoritariamente afectada por la pandemia generada por el covid-19, son las y los jóvenes del país. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE 2021 el nivel educativo entre jóvenes de 18-26 años más alto es de educación media con el 42,33%, demostrando ciertas dificultades para acceder a otros niveles que garanticen el derecho pleno a la educación.

Mercado laboral para la juventud.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, quienes han sido los más afectados son los denominados jóvenes NINIS, quienes no están incorporados ni al sistema educativo, ni laboral en el país. Para el trimestre móvil de mayo a julio de 2020, la población de personas jóvenes NINI fue el 33%. El 42% de las mujeres y el 23% de los hombres jóvenes no se encontraban laborando ni estudiando para una brecha de género de 19 puntos porcentuales.

Para el 2019, el 22,7% de personas jóvenes eran NINI, en el 2020 (trimestre marzo- mayo) este valor aumentó en 11 puntos porcentuales. Según la encuesta, la situación de su hogar comparada en años anteriores, dentro de los más jóvenes (10 a 24 años) el 68% considera que su situación está peor mientras que el 24% considera que está igual.

Para el primer trimestre enero-marzo de 2021, el 24% de jóvenes están desempleados, cuando en el trimestre de enero-marzo de 2015 el desempleo era del 16,2%, se puede expresar que 1 de cada 4 jóvenes está desempleado en Colombia. Según la encuesta los jóvenes entre 14-28 años, perdieron su trabajo o dejaron de recibir ingresos en un 28%-32%.

Ahora en materia legal y constitucional, se debe analizar La Ley Estatutaria 1622 de 2013, que fue modificada y adicionada por la Ley 1885 de 2018, la cual define a la población juvenil como "(...) toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía" (Art. 3) y establece que el estado debe garantizar el goce efectivo de derechos; el fortalecimiento de capacidades; y la igualdad de acceso teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico interno, tratados internacionales, y la adopción de políticas públicas. Así mismo, este reconoce a los y las jóvenes como sujetos de derechos y responsabilidades, es decir, que proclaman su dignidad e igualdad ante la Ley y pretenden que las políticas públicas tengan como principal finalidad el cumplimiento, respeto y protección de sus derechos.

Por tal motivo, "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 (...)" lo cual también implica diferenciar el momento vital de las poblaciones para desarrollar acciones encaminadas a cumplir este propósito

Es por esto, que la Constitución Nacional en su artículo 44, estableció la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de las demás personas y en ese sentido, el Estado debe trabajar de la mano con la familia y la sociedad para proteger al niño y asegurar sus derechos y su desarrollo integral, así como con los adolescentes, las y los jóvenes quienes "(...) tienen derecho a la protección y a la formación integral, donde el Estado y la sociedad garantizan la participación de jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud

POLÍTICAS REGIONALES PARA LA GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES HACIA LOS JÓVENES.

CASO BOGOTÁ - Estrategia RETO:

Un ejemplo de fomento de las políticas públicas para la juventud, específicamente dirigidas a la generación de empleos u oportunidades, se encuentran en los programas creados por la Secretaría de Integración Social de Bogotá para la recuperación y reactivación de la juventud bogotana.

Uno de estos programas bandera, la denominada estrategia RETO, alecciona sobre la generación de programas que permitan la inclusión social de jóvenes sin oportunidades laborales, económicas, sociales y educativas, los denominados NINI que desbordan las estadísticas de desempleo en los últimos reportes del DANE.

Según ha informado de manera oficial la entidad en reportes de carácter público, la política se ha dirigido principalmente al rescate de jóvenes en conflicto y con problemáticas de convivencia en sus lugares de residencia o habitabilidad, jóvenes Ninis en riesgo social aunque sin conflicto social pero expuestos en territorios priorizados por la entidad, jóvenes en riesgo de abandonar sus programas de educación escolar o educación superior por la fragilidad económica que atraviesan y en completo riesgo de deserción debido a tales condiciones, así se ha descrito en la propuesta que tuvo el programa en agosto de 2020 ()

De igual forma en el CONPES D.C. No. 08 "POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE JUVENTUD- 2019-2030" plantea ya una reducción en la tasa de empleabilidad joven desde fechas previas a la pandemia, llevando a que entre 2017 y 2018 la tasa de desempleo de los jóvenes se redujera 0.9 puntos porcentuales pasando de 53,9%, en 2017, a 53%, en el 2018.

Pero además arroja un dato interesante en términos del tipo de empleo y calidad en el empleo que estos jóvenes se están encontrando, "En cuanto la ocupación juvenil por posición ocupacional, según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE), para el año 2018 cerca de tres de cada cuatro jóvenes (74,1%), que trabajaba en la ciudad son empleados particulares, es decir empleados independientes." Encontrando entonces que los jóvenes suelen estar mayormente vinculados a los trabajos del llamado "rebusque" de las oportunidades temporales y muchos de éstos con bajos salarios, pues la misma encuesta arroja que el 54,2% de las personas más jóvenes se encontraban percibiendo menos de un salario mínimo en los trabajos que devengaban para ese momento. Finalmente, cuando se trata de explorar algunas de las causales que llevan a los jóvenes a articularse en empleos inestables o con mala remuneración, encontramos que "En cuanto la ocupación juvenil por posición ocupacional, según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE), para el año 2018 cerca de tres de cada cuatro jóvenes (74,1%), que trabajaba en la ciudad son empleados particulares, es decir empleados independientes."

Lo que éste dato nos precisa es un postulado completamente pertinente para el trámite de este proyecto de ley y de otros relacionados. Permitir a los jóvenes colombianos las condiciones de apoyo estatal para culminar sus estudios, evitando al máximo la deserción escolar, aplicando para ello todas las políticas y programas al alcance del Estado, permitirá a estos jóvenes en futuros próximos la oportunidad de ubicarse en empleos más estables, formales, menos precarios, menos informales y mejor remunerados a los que enfrentan actualmente. Es por esto que políticas y programas de las regiones del país que fomenten tal posibilidad o tal objetivo dentro de la atención o integración a políticas de empleo juvenil, tiene tanto o más sentido que la sola generación de empleos públicos para la

colocación específica de jóvenes, programas que por supuesto tienen consistencia y efecto inmediato en la reducción de las tasas de desempleo joven, pero que podrían carecer de sustentabilidad o caer en periodos de corta duración si no se logra ligar políticas integrales que revisan miradas o enfoques que recojan para los jóvenes el reconocimiento de contextos de vida y atención a sus problemáticas desde los escenarios educativos y familiares.

VI. EMPLEO Y LAS BRECHAS DE GÉNERO

Si bien la pandemia ha golpeado a millones de colombianos y de múltiples formas, su impacto ha sido desproporcionado para miles de mujeres, a quienes, por sus condiciones materiales de vida, la ciudad, tipo de hogar o sector económico donde se desempeñaban, la pandemia se descargó sobre ellas de manera más crítica.

Durante el segundo semestre de 2019 cerca de 13 millones de hombres se encontraban ocupados, mientras que solo 9.2 millones de mujeres lo estaban. Luego para el segundo semestre de 2020 nos encontramos con que cerca de 10.6 millones de hombres continuaban ocupados y tan solo 6.7 millones de mujeres lo hacían, arrojando así una variación de menos 2.3 millones de trabajadores hombres y 2.5 millones de trabajadoras mujeres.

Pero además esta doble afectación a la mujer también se vio marcada por los sectores económicos donde se vio la pérdida de empleos, así lo indica el informe sobre cifras de empleo y brechas de género "Por sectores económicos también se puede observar un mayor impacto sobre el empleo femenino, pues en muchos de los sectores económicos más golpeados se perdieron más empleos de mujeres que de hombres. La rama económica en la que se presentó mayor pérdida de empleos fue comercio y reparación de vehículos, con 830 mil empleos menos. En esta rama, a pesar de que había menos mujeres que hombres en el segundo trimestre de 2019, se perdieron más empleos femeninos que masculinos. La segunda rama en la que se perdieron más empleos fue industria manufacturera, con una pérdida de 778 mil empleos, repartidas de manera muy similar entre hombres y mujeres" en el segundo trimestre de 2020 (abril-junio), las mujeres representaron el 39% de las personas ocupadas en el país, lo cual significa una reducción de 3 puntos porcentuales frente al segundo trimestre de 2019. En términos porcentuales, la ocupación de las mujeres disminuyó en un 27%, mientras que la de los hombres se redujo en 18%.

Explica también el informe como los cambios de empleo han tenido un doble impacto en las mujeres, por un lado, "se registró una caída cercana a un millón de empleos femeninos en actividades económicas asociadas al cuidado y, por otro lado, esta caída probablemente ha hecho que los hogares sustituyan actividades de cuidado remunerado por actividades no remuneradas."

Sectores de mayor pérdida de empleo femenino:

Explica el informe que una de las ramas en la que más mujeres perdieron su empleo fue la de actividades artísticas, de entretenimiento, recreación y otras actividades de servicio, donde para el segundo trimestre de 2019 se empleaban 1.36 millones de mujeres, mientras que en el segundo trimestre de 2020 esta cifra fue de 831 mil mujeres; esto representa una caída del 39% y una pérdida de 527 mil empleos femeninos.

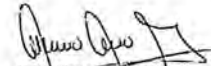
Otros de los sectores con mayor tasa de empleo femenino por pérdida porcentual en comparación a la pérdida de empleo masculino fueron: alojamiento y servicios de comida, administración pública y defensa, educación y sector de la salud, donde por supuesto también debe contemplarse la pérdida de empleos que sufrieron las mujeres trabajadoras del servicio doméstico quienes no pudieron acceder a ningún auxilio a las nóminas pensada por el Gobierno Nacional para micro, pequeñas o medianas empresas pues la mayoría se encontraba contratada por personas naturales en hogares del país.

Todo este análisis vuelve y nos arroja un análisis de gran importancia y es que en la pérdida de empleos que tuvieron las MiPymes fue donde pudo haberse afectado en mayor medida el empleo femenino y esto claramente desprende la necesidad de tener medidas diferenciales en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas del país para la recuperación de estos empleos hacia las mujeres.

Han sido las pequeñas empresas quienes más empleo para mujeres han generado, y la pandemia ha afectado en mayor medida a estas empresas, sólo en 3 meses se perdieron empresas y empleos. Lamentablemente no encontraron apoyo o respaldo del Gobierno para continuar con su funcionamiento.

De las y los Congresistas,


AIDA YOLANDA AVELLA E.
Honorable Senadora



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Honorable Senador

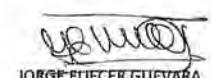

FELICIANO VALENCIA
Honorable Senador



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República


IVÁN CEPEDA CASTRO
Honorable Senador


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Honorable Senador

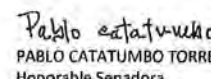

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Honorable Senador

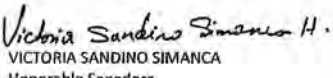

JORGE ELIECER GUEVARA
Honorable Senador

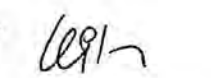

JORGE ENRIQUE ROBLEDO C.
Honorable Senador


JOSE AULEO POLO
Honorable Senador

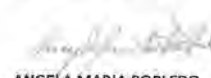

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Honorable Senador



PABLO CATATUMBO TORRES
Honorable Senadora

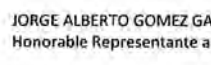

VICTORIA SANDINO SIMANCA
Honorable Senadora


WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
Honorable Senador


ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Representante a la Cámara


ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Honorable Representante a la Cámara


JORGE ALBERTO GOMEZ GALLEGO
Honorable Representante a la Cámara

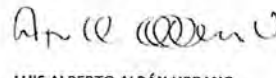

CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara


CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara

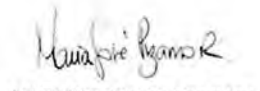

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara


MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara


MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

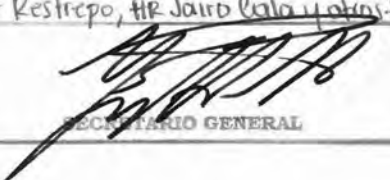

OMAR DE JESUS RESTREPO
Representante a la Cámara


WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Julio del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 136 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por HS Jairo Aulo Polo HR Maria J. Pizarro, HR Mauricio Toro HS Omar Restrepo, HR Jairo Cala y otros HR P y HS


SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 960 - Viernes, 6 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 131 de 2021 Cámara, por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 132 de 2021 Cámara, por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones -“Ley Matrícula Cero”-	5
Proyecto de ley número 133 de 2021 Cámara, por medio del cual se deroga el Decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social.	11
Proyecto de ley número 134 de 2021 Cámara, por medio de la cual se facultan por única vez a los alcaldes y gobernadores como autoridades de tránsito para decretar amnistías y otorgar un alivio a los ciudadanos que presentan dificultades en el cumplimiento del pago de multas por infracciones a las normas de tránsito y se dictan otras disposiciones.	18
Proyecto de ley número 135 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 47 de la Ley 768 de 2002 para establecer al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena como sede alterna de la Presidencia de la República para todos los efectos, del Congreso de la República y se establece la sede alterna de algunos ministerios.	22
Proyecto de ley número 136 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen mecanismos para la reactivación económica de las Mipymes y apoyo para la generación de empleo y se dictan otras disposiciones.	30