



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° 962

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

EDICIÓN DE 32 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 149 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY N° ____.

“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA PROTECCIÓN DEL PREPENSIONADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos de los que gozan.

Artículo 2°. Pre pensionado. El pre pensionado es la persona vinculada laboralmente al sector público o privado, que le falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos de edad y semanas cotizadas o que habiendo cumplido la edad de pensión está a tres (3) años o menos de completar las semanas cotizadas para obtener la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. De igual forma se entiende por pre pensionada a la persona que se encuentre a tres años o menos de alcanzar el capital mínimo necesario para acreditar el derecho a pensión o, que esté a tres años o menos de completar las semanas que le permitan ser beneficiario de la garantía de la pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a la pensión de vejez dejarán de gozar de esta protección si dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para tener el derecho a la pensión, no han radicado la solicitud de reconocimiento pensional a la respectiva entidad administradora de pensiones.

Artículo 3°. Protección Especial para el Pre pensionado: El pre pensionado gozará de estabilidad laboral reforzada. Dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, se entiende por estabilidad laboral reforzada al derecho de

protección especial del que goza un trabajador en condición de pre pensionado para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral si esta situación pone en riesgo o en condición de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

No podrán ser retirados del servicio, los servidores públicos y no habrá lugar a la terminación laboral de los trabajadores particulares, que cumplan los requisitos del pre pensionado descrito en el artículo segundo.

Parágrafo 1. Las administradoras de pensiones deberán enviar a su afiliado que este próximo a cumplir los requisitos mencionados en la presente ley una comunicación explicando las características y derechos que tienen su próxima condición de pre pensionado, certificando el tiempo de las semanas cotizadas y/o el capital ahorrado, con una explicación detallada de la protección que garantiza su nueva condición y el tiempo desde el cual podría empezar a gozar de los beneficios mencionados en la presente ley. Esta comunicación debe ser remitida como máximo un mes antes de adquirir la condición de pre pensionado. El incumplimiento de esta obligación por parte de las administradoras de pensiones no se podrá entender como el desconocimiento de la condición de pre pensionado.

Parágrafo 2. El derecho de protección especial respetará la naturaleza del empleo público, en el marco de la constitución y la ley.

Parágrafo 3. El servidor público o trabajador del sector privado deberá comunicar a la entidad o empleador tal condición, acreditando la edad y/o semanas o el capital que le hicieren falta para cumplir con los requisitos axiológicos para la pensión de vejez. La ausencia de esta comunicación no implica en ningún caso renuncia a los derechos adquiridos por su condición de pre pensionado.

Artículo 4°. Servidores públicos en Condición de Provisionalidad. El servidor público nombrado en provisionalidad en un cargo de carrera administrativa que se encuentre en la condición de pre pensionado y ese cargo deba ser provisto por un funcionario de cargo de carrera administrativa, recibirán un trato diferencial como medida de acción afirmativa así: Antes de proceder al nombramiento de quienes superaron el concurso de méritos, los pre pensionados en condición de provisionalidad deberán ser los últimos en ser removidos. En todo caso y en la

<p>medida de las posibilidades, los pre pensionados en provisionalidad deberán ser en primer lugar reubicados en cargos de la misma jerarquía o equivalencia que se encuentren vacantes.</p> <p>Cuando no haya sido posible la reubicación, la entidad pública deberá priorizar su nueva vinculación en cargos vacantes de la misma jerarquía o equivalencia de los que venían ocupando siempre y cuando al momento de la desvinculación cumplan con los requisitos de que trata el artículo 3 de la presente ley.</p> <p>Para salvaguardar el debido proceso del servidor público en condición de pre pensionado, su desvinculación deberá ser motivada mediante acto administrativo.</p> <p>Parágrafo 1. En el evento que no sea posible la reubicación y/o la nueva vinculación en cargos vacantes de igual jerarquía y equivalencia, el pre pensionado en provisionalidad gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo de la entidad pública, en las mismas condiciones de periodicidad y valor que ha tenido, siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados. Esta reglamentación aplicará a nivel técnico, nivel asistencial y nivel profesional hasta grado 9 o sus equivalentes.</p> <p>Parágrafo 2. La protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social a cargo de la entidad no será obligatoria en los casos en los que el servidor removido del cargo en los términos establecidos en el presente artículo tenga una nueva vinculación contractual por la cual esté obligado a cotizar a pensión y salud.</p> <p>Parágrafo 3. Es deber del pre pensionado informar a la entidad el cambio de condición laboral durante el periodo comprendido por el inciso primero de este artículo so pena de las acciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar.</p>	<p>Parágrafo 4. Los beneficios para la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión no implican relación laboral alguna y no tendrá la condición de servidor público.</p> <p>Artículo 5°. Servidores públicos en Cargos de Libre Nombramiento y Remoción. El servidor público nombrado en cargos de libre nombramiento y remoción que se encuentre en la condición de pre pensionado y sea retirado del servicio bajo el poder discrecional, gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo de la entidad pública, en las mismas condiciones de periodicidad y valor que ha tenido, siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados. Este beneficio solo cobijará a quienes completen un tiempo de vinculación de al menos dos (02) años en la entidad correspondiente.</p> <p>Parágrafo 1. La protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social a cargo de la entidad no será aplicable en los casos en los que el servidor removido del cargo en los términos establecidos en el presente artículo tenga una nueva vinculación contractual por la cual esté obligado a cotizar a pensión y salud.</p> <p>Parágrafo 2. Es deber del pre pensionado informar a la entidad el cambio de condición laboral durante el periodo comprendido por el inciso primero de este artículo so pena de las acciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3. Las disposiciones previstas en el presente artículo solo serán aplicables a nivel técnico, nivel asistencial y nivel profesional hasta grado 9 o sus equivalentes.</p> <p>Parágrafo 4. Se excluyen de la presente disposición los servidores elegidos por periodo.</p> <p>Artículo 6°. Trabajadores del Sector Privado. Para poder despedir o finalizar el contrato de trabajo a un trabajador que reúna las condiciones previstas en el</p>
<p>artículo 2 de esta ley, el empleador necesita autorización del Inspector de Trabajo sin importar la modalidad del contrato. El permiso sólo será concedido con fundamento en alguna de las justas causas para dar por terminada la relación de trabajo según el artículo 62, literal A del CST. El Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento garantizando el debido proceso.</p> <p>El despido y/o la finalización del contrato que pretermita este procedimiento sin previa autorización del inspector de trabajo en los términos descrito en el inciso anterior serán ineficaz y dará derecho al trabajador para reclamar el reintegro y los salarios dejados de percibir. Cuando el empleador que haya despedido sin justa causa al pre pensionado demuestre ante el inspector de trabajo que este último no puede ser reintegrado, el pre pensionado gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como a pensión a cargo del empleador, en las mismas condiciones de periodicidad y valor que ha tenido siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluidos en la respectiva nómina de pensionados.</p> <p>En aquellos municipios que no tengan inspectores de trabajo, el permiso deberá tramitarse ante el inspector más próximo.</p> <p>Artículo 7°. Reglas para la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión. Para garantizar la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión de los servidores públicos en provisionalidad y en cargos de libre nombramiento y remoción se tendrán en cuenta las siguientes disposiciones:</p> <p>1. La cotización efectuada por la entidad deberá obedecer al promedio de cotización a la seguridad social de los últimos tres (3) años laborales, o sobre la cotización realizada en el periodo de tiempo que duro la relación laboral, cuando este tiempo fuese inferior a tres (3) años, siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor.</p>	<p>2. El beneficiario gozará de esta protección hasta que éste tenga una nueva relación laboral, algún contrato de prestación de servicios, rentas o remuneraciones que le garantice los ingresos para el pago de la cotización que le permitan alcanzar su derecho a la pensión.</p> <p>3. El beneficiario gozará de esta protección hasta que esté tenga una nueva vinculación laboral, civil, legal o reglamentaria, contrato de prestación de servicios o reciba cualquier otro tipo de emolumento, tales como pensiones, rentas o remuneraciones que le garantice los ingresos para el pago de la cotización que le permitan alcanzar su derecho a la pensión.</p> <p>4. La presente protección no se aplicará para los servidores públicos que estén en periodo de prueba, hayan obtenido una baja calificación que amerite su retiro, o sea sancionado disciplinariamente por faltas graves y gravísimas dentro de los últimos tres años.</p> <p>Parágrafo. La entidad podrá solicitar permanentemente a las administradoras de pensiones información del pre pensionado con el fin de verificar si éste se encuentra cotizando al sistema de manera independiente o bajo otro empleador. Así mismo a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales o quien haga sus veces, información del pre pensionado con el fin de determinar si es afiliado obligado a cotizar al Sistema General de Pensiones.</p> <p>Artículo 8°. Cotización solo a Pensión para el Independiente Pre pensionado. En el caso de personas independientes que se encuentren en condición de pre pensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo, que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago sólo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión.</p> <p>El independiente pre pensionado podrá ser beneficiario del sistema de seguridad social en salud ya sea como afiliado o beneficiario del régimen subsidiado en salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero o compañera permanente dentro del régimen contributivo o de su hijo si depende económicamente de él siempre y cuando acredite no contar con los recursos necesarios para cotizar al Sistema de Seguridad Social de forma integral.</p>

Parágrafo 1. El independiente pre pensionado perderá tal condición si el ingreso base de cotización a pensión es superior a un salario mínimos legal vigente, por lo que deberá cotizar tanto al sistema de seguridad social en salud como en pensión por el ingreso base de liquidación declarado.

Parágrafo 2. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 9°. Interpretación de la norma. La presente ley no puede interpretarse de manera contraria a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, particularmente en el inciso segundo que regula la indemnización por despido sin justa causa a persona con estabilidad laboral reforzada.

Artículo 10°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas.

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara por Santander.
Partido Liberal Colombiano.

FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE NARIÑO

JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE CALDAS

ELIZABETH JAY-PANG DIAZ

REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO
DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT

REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

HENRY FERNANDO CORREAL

Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

JOHN LAIRD ROLDAN AVENDAÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

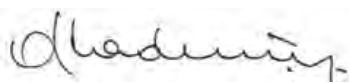
JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL AFRO

TERESA ENRÍQUEZ ROSERO
Representante a la Cámara por Nariño

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara por Norte de Santander
Partido Liberal

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Partido Liberal, Quindío



CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara por Guaviare



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante a la Cámara por el Cauca



ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío.



Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara
Departamento del Caquetá




NILTON CORDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• **OBJETO DE LA LEY.**

Con esta iniciativa se pretende en primer lugar, establecer, por medio de ley, la definición de pre pensionado, entendidas como las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, en segundo lugar diseñar una protección especial para todas las personas que se encuentren en estado de pre pensionados, la cual consiste en garantizar la estabilidad laboral o su aporte a la seguridad social dependiendo el caso, todo encaminado a evitar que el contratante rompa el vínculo de manera arbitraria y discriminatoria.

Busca que se eleve a rango legal los diferentes y numerosos pronunciamientos emitidos por nuestro máximo ente en la jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional¹, donde ha amparado los derechos de nuestros pre pensionados, todo aquello a través de la garantía de la estabilidad laboral reforzada, la cual se deriva del derecho fundamental a acceder a los derechos ya adquiridos, pero que aún no se gozan de ellos.

Este proyecto busca proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos del que goza. Para lograr este objetivo este proyecto de ley toma 4 medidas que ayuden a fortalecer los mecanismos que tiene esta población para garantizar el derecho a la pensión.

En primer lugar, este proyecto crea una definición del concepto de pre pensionado teniendo como base la definición jurisprudencial de la Corte Constitucional², la cual

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

ha definido esta población como la persona vinculadas laboralmente al sector público o privado, que le falten 3 años o menos para acreditar la edad de pensión de vejez o teniendo la edad para pensionarse le faltará 156 semanas o menos de cotización al sistema pensional y así consolidar su derecho a la pensión.

En segundo lugar, el proyecto establece la protección de estabilidad reforzada para el pre pensionado, entendido como el derecho de protección especial del que goza un trabajador para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral, si éste, pone en riesgo o en situación de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

La tercera medida busca clasificar las medidas de protección según el tipo de trabajador que sea, creando medidas para los servidores públicos de carrera administrativa, otras para los provisionales, otras para los de libre nombramiento y remoción y, por último, para los trabajadores del sector privado.

En cuarto lugar, el proyecto busca crear la posibilidad que en el caso de personas independientes que se encuentren en condición de prepensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo y que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago sólo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión, Gozando del servicio subsidiado de salud. Esta medida busca crear un incentivo para la formalización pensional del trabajador independiente que no goce de ingresos superiores a un salario mínimo para poder terminar su aporte y gozar del derecho a la pensión.

• **MARCO JURIDICO**

Constitucional

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha otorgado en materia laboral a los prepensionados en Colombia, dirigida a todas las personas trabajadoras sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan en

<p>el sector público como en el privado, así como a las vinculadas mediante la figura del libre nombramiento y renovación.</p> <p>La Constitución Política en su artículo 25 establece que <i>“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”</i>³</p> <p>En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que: <i>“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley...”</i>⁴</p> <p>Así mismo, la efectividad del ejercicio del derecho al trabajo está sometida a la vigencia directa en las relaciones laborales de unos principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:</p> <p><i>“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:</i></p> <p><i>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad</i></p> <p>³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</p> <p>⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</p>	<p><i>social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.</i></p> <p><i>El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.</i></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>⁵</p> <p>Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado Colombiano la protección especial de grupos de personas, específicamente una población laboralmente vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, tales como los pre pensionados se encuentran en esta situación de debilidad.</p> <p>Jurisprudencia.</p> <p>La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, ha señalado que a fin de proteger el derecho constitucional a la estabilidad laboral reforzada a los prepensionados procederá el reintegro o renovación del contrato laboral cuando se configuren las siguientes situaciones, incluso ampliándolo a el sector privado con la Sentencia T - 357 de 2016⁶:</p> <p>a- Cuando su desvinculación suponga una afectación de su mínimo vital derivada del hecho de que su salario y eventual pensión son la fuente de su sustento económico. Sentencia T - 357 de 2016⁷.</p> <p>⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</p> <p>⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm</p> <p>⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm</p>
<p>b- Cuando la terminación de su contrato ha sido motivada en la edad del actor al no evidenciarse un incumplimiento de las obligaciones contractuales.</p> <p>En sentencia T-638 de 2016, la Honorable Corte Constitucional reza lo siguiente: La Corte ha establecido que la estabilidad laboral es una <i>“garantía que tiene todo trabajador a permanecer en el empleo y a obtener los correspondientes beneficios salariales y prestacionales, incluso contra la voluntad del patrono, si no existe una causa relevante que justifique el despido. La doctrina ha entendido entonces que el principio de estabilidad laboral configura, en cabeza de los trabajadores, un verdadero derecho jurídico de resistencia al despido, el cual es expresión del hecho de que los fenómenos laborales no se rigen exclusivamente por el principio de la autonomía de la voluntad, ya que están en juego otros valores constitucionales, en especial la propia dignidad del trabajador y la búsqueda de una mayor igualdad entre patrono y empleado. Por ello, en función del principio de la estabilidad laboral, y de la especial protección al trabajo (CP arts 25 y 53)”</i>⁸, no basta el deseo empresarial para que pueda cesar una relación de trabajo, sino que es necesario que se configure una justa causa, en los términos señalados por la ley, y en armonía con los valores constitucionales⁹.</p> <p>En línea con la misma sentencia la corte manifiesta que, <i>“La estabilidad laboral de los prepensionados es una garantía constitucional de los trabajadores del sector público o privado, de no ser desvinculados de sus cargos cuando se encuentren ad portas de cumplir con los requisitos para acceder a la pensión de vejez. De otro lado, no basta la mera condición de prepensionado, sino que se precisa verificar si hubo afectación de los derechos fundamentales”</i>¹⁰</p> <p>Si la estabilidad opera para todos los trabajadores, con mayor razón se presenta para la protección de las personas en condición de prepensionados, ya que durante este periodo se requiere del empleador una mayor asistencia y respeto a su condición, casos en los que opera la presunción de despido por discriminación en</p> <p>⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</p> <p>⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-638 de 2016. Disponible en Internet: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm</p> <p>¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-638 de 2016. Disponible en Internet: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm</p>	<p>razón de su avanzada edad, debiendo el empleador asumir la carga de la prueba que apoye el factor objetivo que le permita efectuar el despido legalmente.</p> <p>Ley 790 de 2002.</p> <p>Los antecedentes de las sentencias mencionados se remontan a partir de la Ley 790 de 2002, norma que planteo el procedimiento para desarrollar una renovación de la administración pública. Pero dentro de esta norma los legisladores incluyeron una redacción que protegieran a los empleados estatales que pudieran ser vulnerables ante la posible liquidación de empresas u otras entidades y que estuvieran a solo tres años de pensionarse. Esto fue el germen de los que se conoció como reten social, base de la estabilidad reforzada que aplica jurisprudencialmente para los pensionados:</p> <p><i>“Artículo 12 Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley”</i>¹¹.</p> <p>● CONTEXTO:</p> <p>Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión que deberían gozar los trabajadores, dado la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional. Pues según cifras de Fedesarrollo:</p> <p><i>“El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal”</i>¹²</p> <p>¹¹ DE LA ADMINISTRACIÓN, Programa de Renovación. Pública-PRAP, Ley 790 (2002, diciembre 27). <i>Diario Oficial</i> (45.046).</p> <p>¹² VILLAR, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.</p>

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura a acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la des acumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

“En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima”.

“la cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%; López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)”.

“el porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050”.

“Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión responde en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia”¹³

Adicionalmente este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la Anif:

¹³ VILLAR, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

“Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante “bomba social” de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia”¹⁴.

Por lo tanto, se hace necesario tomar todas las medidas necesarias que garanticen que los colombianos puedan completar sus aportes y gozar en plenitud del derecho a la pensión, formalizando con legislación con menores derechos adquiridos vía jurisprudencia.

CONFLICTO DE INTERES

Dando cumplimiento a 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, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente, toda vez que **su objeto versa sobre medidas para protección del pre pensionado y se dictan otras disposiciones, los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.**

¹⁴ CLAVIJO, Sergio, et al. Elementos para una Reforma Estructural Pensional (rep). Documento de trabajo. bogotá: anif, 2017.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 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”¹⁵*

Así mismo, es oportuno 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: ¹⁶

“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.”

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 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

¹⁵ Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.
¹⁶ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

Por otra parte la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

*“Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue **beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores**”* negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del *“Conflicto de interés”* se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

De los Honorables Congresistas.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara por Santander.
Partido Liberal Colombiano.

FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE NARIÑO

JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE CALDAS

ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS
DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL AFRO

TERESA ENRÍQUEZ ROSERO
Representante a la Cámara por Nariño

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara por Norte de Santander
Partido Liberal

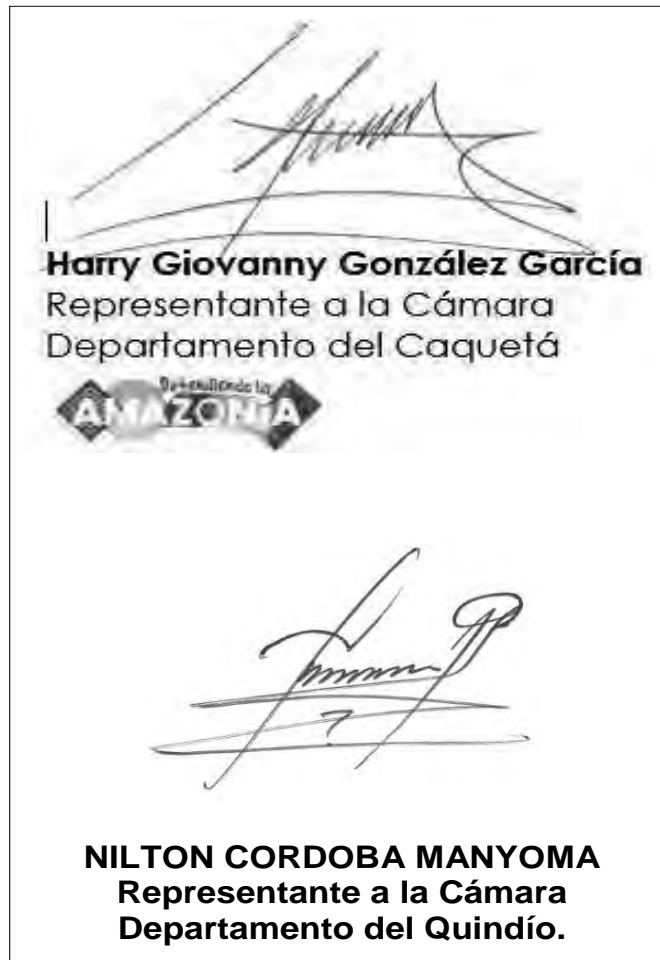
LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Partido Liberal, Quindío

CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara por Guaviare

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante a la Cámara por el Cauca

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No _____</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES”.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA:</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:</p> <p>ARTICULO 367 C. Vandalismo: El que, valiéndose de una protesta, manifestación o movilización pública, dañe, atente o destruya los bienes públicos o privados; atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, incurrirá en prisión de 6 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena señalada en el artículo anterior, será de 8 a 10 años de prisión y multa de 501 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Obrar en coparticipación criminal. Ocultando su rostro total o parcialmente, de tal manera que no permitan su identificación o la dificulte. Fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo, porte armas o explosivos de fabricación casera o artesanal, o sustancias corrosivas o similares. Si la conducta de los daños causados sobre los bienes públicos o privados, cuyo valor superen los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad. <p>Lo anterior, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor y del concurso con el delito de asonada contemplado en el artículo 469 del C.P.</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:</p> <p>ARTICULO 367 D. “El que promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione los medios a realizar la conducta descrita en el artículo 367C, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes”.</p> <p>Artículo 3. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p> <p>De los Honorables Congressistas.</p> <div style="text-align: center;">  <p>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara por Santander. Partido Liberal Colombiano.</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta</p> </div>
---	---



JOSE LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas



ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático



JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara por Guaviare



ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara
Dpto Cesar



ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Representante a la Cámara
Departamento del Quindío.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES".

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, este proyecto de ley a través del cual se pretende crear el tipo penal que judicialice a las personas que se valgan de una protesta para cometer actos de violencia que dañen los bienes públicos o privados, atentando contra el orden público y la autoridad. El objetivo es poder garantizar la protesta pacífica como derecho constitucional, intentando asegurar su desarrollo sin violencia.

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas que garanticen el derecho constitucional a la protesta pacífica, para lo cual busca judicializar y condenar a quienes se valgan de la protesta para cometer actos violentos que dañen los bienes públicos o privados, hechos que atenten contra la seguridad de los protestantes, contra el orden público y la autoridad, o acciones que desprestigien el buen comportamiento de la misma. Actos que solo buscan, minar, socavar o desprestigiar el derecho legítimo de la protesta; y poner en riesgo la vida, la integridad y los bienes materiales del ciudadano del común y hasta de los mismos protestantes. De esta manera, se busca preservar el orden público, penalizar a quien instigue o promueva los actos vandálicos, y el fortalecer, por medio de mecanismos penales, el actuar de las fuerzas del orden.

La iniciativa reconoce, y en pro de la defensa de la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, crea el tipo penal para que los que instiguen, promuevan o realicen actos violentos dentro de la protesta, sean condenados de manera ejemplarizante como mecanismo disuasivo para que a futuro las protestas se den de manera pacífica y en el marco del respeto.

Adicionalmente, se fortalecen las herramientas que tiene el Estado para contener y controlar los actos vandálicos: En primer lugar, este proyecto, buscando minimizar

<p>los efectos indirectos de la protesta frente a la contingencia del uso de las vías públicas, demanda el cumplimiento del permiso de la autoridad local o competente que haya autorizado la ocupación de las vías públicas, de esta manera respetar el trayecto establecido permite planes de acción para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios que demande el ciudadano.</p> <p>Segundo, buscando preservar el Orden público crea el tipo penal del vandalismo en la protesta, medida orientada a criminalizar a quien vandalice la protesta con agravantes como el uso de elementos que impidan la identificación del vándalo (capuchas, pasamontañas); la fabricación o porte de armas o explosivos; y la cuantía o proporción de la afectación realizada.</p> <p>Tercero, buscando mitigar el vandalismo, se busca penalizar las acciones orientadas a la promoción del delito; de esta manera, se busca perseguir a aquellos que ayuden, financien, faciliten, estimulen, inciten, induzcan o proporcionen los medios para que se materialice el vandalismo. En últimas, se busca perseguir al autor intelectual.</p> <p>Finalmente, y como un desarrollo integral el proyecto se orienta a fortalecer el componente policial, al exigir el cumplimiento de los permisos o autorizaciones que se dan para la circulación de la protesta. De esta manera, conociendo de antemano los lugares por donde cruzará la protesta, se puedan elaborar acciones preventivas para evitar la interrupción de servicios públicos esenciales, o la afectación al comercio.</p> <p>MARCO NORMATIVO</p> <p>Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:</p> <p><i>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</i></p> <p><i>El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".</i></p> <p>(...)</p> <p><i>"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</i></p> <p><i>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o</i></p>	<p><i>suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</i></p> <p><i>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".</i></p> <p>RAZONES JURIDICAS Y FUNDAMENTACION NUEVOS TIPOS PENALES – VANDALISMOS -</p> <p>Lo primero que se debe observar al pretender, dentro de la función legislativa y el principio de reserva legal, es determinar a través de las fuentes materiales, si de los comportamientos de los seres humanos asociados se vislumbra un accionar con características particulares en circunstancias modales, de lugar o de tiempo que ponga en peligro o lesione los bienes jurídicos que el Estado debe garantizar a través de los órganos de control judicial (Fiscalía General de la nación como órgano persecutor y acusador y la jurisdicción en cabeza de los jueces y magistrados de la rama judicial del poder público).</p> <p>Por tales razones, se debe tener en cuenta al momento de estructurar una configuración normativa, que ésta contenga todos los elementos concretos dentro de una estricta tipicidad como garantía insoslayable del Estado social y democrático de derecho como el nuestro, que si bien es cierto, pueden existir otras conductas punitivas ya consagradas en la legislación penal que regulan y protegen bienes jurídicos, no es menos cierto que la nueva norma jurídica penal debe contener algunas situaciones que permitan considerar la conducta como principal, autónoma, exclusiva y con mayor riqueza descriptiva con estricto apego a los parámetros de una dogmática jurídica penal garantista de la legalidad y de la Constitución Política.</p> <p>Es así que en el estatuto de las penas, hoy en día se ha venido ampliando dichas normativas contentivas de prohibiciones en donde, según las fuentes materiales, se ha hecho imperioso y necesario que ciertas conductas ya reguladas bajo circunstancias de agravación punitiva, hayan tomado la particularidad de ser principales, autónomas e independientes, no obstante, valga decir, estar protegiendo el mismo bien jurídico porque así se encuentra dispuesto por el legislador de la ley 599 del 2000, bajo los títulos y los epígrafes utilizados para distinguirlos; verbigracia: la vida y la integridad personal, en donde está consagrado el homicidio y sus clases, las lesiones personales y sus modalidades, entre otras y se haya expedido leyes que de una u otra manera, hacen más expedito y con mayores recursos descriptivos, los elementos objetivos y subjetivos de las normas penales.</p> <p>¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.</p>
<p>Como ejemplo de lo anterior, las lesiones causadas en la humanidad de una persona natural, se encuentran estipuladas en nuestro ordenamiento de las penas en el capítulo tercero, del título I "delitos contra la vida y la integridad personal", en los artículos 111 y siguientes, consagrándose que las lesiones en el rostro bajo cualquier modalidad, es decir, incluía heridas con armas corto punzantes, contundentes, sustancias que causaran daño en el rostro, etcétera son consideradas simple y llanamente lesiones personales con modalidad dolosa, bajo una circunstancia de agravación sancionatoria, la cual es la consagrada en el artículo 113 in fine. Nótese que simplemente se genera una circunstancia de agravación punitiva, amén de lo consagrado en el artículo 117 sobre unidad punitiva queriendo decir que, si una persona sufría, como consecuencia del actuar de otra, bajo factores de conocimiento y voluntad, lesiones varias en su integridad física, se debe tomar la lesión más grave y bajo esta égida, se tasa el docimetría penal.</p> <p>El legislador del año 2016 al analizar bajo las fuentes materiales de la ley que se estaba atentando de manera reiterada y desconsiderada a las personas en Colombia bajo la modalidad de lesión con agentes químicos, ácido o sustancias similares el cuerpo o la salud, ocasionándole mayor agravación a su conducta y mayor lesión al bien jurídico tutelado de la integridad física; legisló y generó una fuente formal como lo es hoy en día la ley 1773 de 2016 o Ley Natalia Ponce de León, en homenaje a la víctima que recibió una agresión considerable en su rostro producto del accionar delictivo de una ex pareja. Obsérvese que, si no hubiese existido dicha ley, el victimario hubiere sido imputado, acusado y condenado por el delito de lesiones personales dolosas agravadas por las circunstancias de haberla infringido en el rostro, y no como sucedió, que al agresor se le condenó a una pena ejemplar cumpliéndose con las funciones de la pena, como lo es entre ella, la prevención general.</p> <p>Así las cosas, y para el caso sub exámine, se tiene que lo que se pretende legislar en torno a la conducta denominada "vandalismo" en Colombia, tiene que ver que de las fuentes materiales, es decir, de lo que ha venido sucediendo por años en nuestro país, en donde los manifestantes <u>se encapuchan para ocultar la identidad con el ánimo consciente y voluntario de generar vandalismo contra las personas, los bienes públicos y privados, so pretexto de generar protesta contra una acción o decisión tomada por un gobernante de turno; han hecho que se pierdan vidas, se menoscabe el patrimonio público y privado, se generen daños a la integridad física de los miembros de la fuerza pública costándole al estado una millonaria suma para su recuperación</u>, entre otras afectaciones; y solamente se generan acciones tendientes a capturar, imputar y procesar a ciertos individuos por delitos de menor entidad como los son la violencia contra servidor público, daño en bien ajeno, lesiones personales, <u>sin que la función principal del derecho penal, el cual es intimidar bajo la sanción punitiva previniendo el delito, se dé en estos casos</u>, pues se conoce por los vándalos a priori a su accionar, que dichos comportamientos no comportan una lesión significativa a los bienes jurídicos que se tutelan, generándose</p>	<p>per se un estado de impunidad y de repetición de dichos actos vandálicos cada vez que quieren ejercer el derecho constitucional y sagrado de la protesta pacífica pública en Colombia sin guardar recato por el respeto y protección de las personas, los bienes y la institucionalidad.</p> <p>Bajo este orden de ideas, debemos referirnos a lo que se debe entender por bien jurídico, siendo de ante mano manifestar que el concepto es muy difícil de definir en el ámbito de la ciencia penal, toda vez que la doctrina ha expresado un sin número de definiciones como autores han tratado el tema. El tratadista Von Liszt, dice que "el bien jurídico puede ser definido como un interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico"; en otras palabras, el interés se hace indispensable, necesario y trascendente para que la armonía social se mantenga y sea fundamental en un determinado contexto</p> <p>Ahora, es dable decir que el derecho penal no crea bienes jurídicos, sino que se limita a sancionar con una pena ciertas conductas que lesionan ciertos bienes de cierta forma. El bien jurídico es creado ab initio, por el Derecho constitucional y el Derecho Internacional, como ejemplo el derecho a la vida del artículo 11 de la Constitución ratificado por los tratados internacionales en la declaración universal de los derechos humanos Art 3º. y el derecho internacional humanitario.</p> <p>De otra parte, se debe aclarar que, el bien jurídico debe distinguirse del objeto de la acción, siendo éste aquel ente físico sobre el cual, concretamente, recae la acción del sujeto. Verbigracia en el delito de hurto el objeto de la acción (o lo que también se conoce como objeto material del delito) sería la cosa mueble que se apropia el sujeto agente y es el bien jurídico la propiedad que se protege en el Artículo 239 del C.P. Delitos contra el patrimonio económico.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho penal no puede sancionar conductas que no afloren al campo de la acción, es decir, que se quedan en los pensamientos, o en comportamientos que no dañen a ninguno, pues el derecho penal es y será la última ratio de los derechos necesarios para conservar la tranquilidad y la armonía en los grupos sociales. Bacigalupo se expresa de la siguiente forma: "El Derecho penal moderno (a partir de Binding) se ha desarrollado desde la idea de protección de bienes jurídicos. De acuerdo con ella, el legislador amenaza con pena las acciones que vulneran (o ponen en peligro) determinados intereses de una sociedad determinada. La vida, la libertad, la propiedad, etcétera son intereses o finalidades de la sociedad que el legislador quiere proteger amenazando a quienes los atacan con la aplicación de una pena; de esta forma, tales intereses se convierten, a través de su reconocimiento en el orden jurídico positivo, en bienes jurídicos. De la idea de protección de bienes jurídicos se deducen en la teoría límites para el ius puniendi, es decir para el derecho de dictar leyes penales".</p> <p>Así las cosas y como quiera que las normas penales tienden a la protección de los bienes jurídicos y si la conducta desplegada impacta o lesiona de manera efectiva</p>

<p>al bien jurídico tutelable por el estado, ésta – la conducta - debe ser considerada como ilícita, es decir, como el ordenamiento punitivo se cimenta en la protección de bienes jurídicos, la lesión efectiva o su puesta en peligro (resultado típico) debe tener incidencia a la hora de crear dicha ilicitud.</p> <p>Por tales razones, es viable totalmente, la génesis de nueva tipología conductual frente a la criminalización del vandalismo en Colombia, concibiendo unos tipos penales principales y autónomos, que permitan, así como se legisló en torno al abigeato el cual no era otro que un hurto bajo circunstancias de agravación punitiva en un delito principal; proteger en primera instancia a todas las personas que de una u otra manera realizan una protesta bajo parámetros pacifistas, en segundo lugar proteger a los miembros de la fuerza pública y desenmascarar de una u otra manera a los posibles infiltrados de cualquier línea (llámese de izquierda, derecha, e inclusive miembros de la fuerza pública) para la protección de los bienes en juego durante el transcurrir de la manifestación pacífica y tercero, proteger los bienes públicos y privados de los vándalos que consiguen descargar en ellos toda la ira, odio y demás sentimientos negativos, más como vía de escape sin generar con la ilicitud beneficiar los cometidos de la protesta como derecho fundamental amparado por la carta magna, sino por el contrario, generar el caos, la desolación, la destrucción, la lesión e inclusive la muerte de los propios manifestantes, alterando el orden público y desestabilizando la tranquilidad y la armonía social.</p> <p>A continuación, se relaciona el tipo penal de VANDALISMO Y SUS DIFERENCIAS ENTRE LOS DELITOS DE ASONADA, DAÑO EN BIEN AJENO, LESIONES PERSONALES Y VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO.</p> <p>ASONADA: (Artículo 469). <i>Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de uno (1) a dos (2) años.</i></p> <p>LA ASONADA COMO DELITO POLÍTICO EN EL CÓDIGO PENAL</p> <p>Primero hay que entender qué, se denomina delito político en Colombia a aquellos actos o acciones que atentan contra la Constitución y el orden constitucional establecido.</p> <p>Se suelen considerar delitos políticos aquellos del Código Penal bajo el título de delitos contra el régimen constitucional y legal en el cual se agrupan los tipos de rebelión, sedición y asonada, como lo reconoce la Sentencia C-986 del 2010, así como la posibilidad de que el legislador confiera el carácter de conexos a otros tipos penales siempre que cumpla con las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad. En la Sentencia C-928 del 2005, se <i>consideró el delito político como aquella infracción que busca el cambio de las instituciones o del sistema de gobierno, caracterizado por su espíritu altruista</i>, que, en armonía con el Estatuto de</p>	<p>Roma, excluiría de esta categoría o conexos los delitos de genocidio, de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión.</p> <p>En teoría con la las garantías que se han dado respecto de los mecanismos de participación democrática desde la promulgación de la C.P. de 1991, así como la consagración constitucional de la democracia participativa, con mecanismos eficaces para ello, no habría cabida para generar el desorden, a través de la asonada, lo cual impide la misma participación ciudadana institucionalizada, pero lo que ha venido ocurriendo es que con la comisión del tipo penal se va transgredido uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el orden político, social y económico justo. La asonada, al impedir la tranquilidad, priva a los miembros de la sociedad civil de uno de sus derechos fundamentales, cual es la tranquilidad, además de desvertebrar la seguridad; al hacerlo, es injusta, luego tal conducta es incompatible con el orden social justo. Algunas personas dirán, en gracia de discusión, que se trata de la expresión contra una injusticia, no hay legitimación en causa para la violencia, pues la justicia no admite como medio idóneo para su conservación su antinomia, es decir, la injusticia. Finalmente, contra la tranquilidad ciudadana no hay pretensión válida ya que los ataques a la población civil están expresamente prohibidos por los convenios de Ginebra de 1949.</p> <p>Si miramos el concepto VANDALISMO, podemos encontrar que es una "Actitud o inclinación a cometer acciones destructivas contra la propiedad pública y privada sin consideración alguna hacia los demás"</p> <p>Hoy en día, la palabra vándalo se utiliza para hacer referencia a una persona o un grupo de personas que actúan de manera violenta, para destruir, robar, saquear y violentar propiedades públicas y privadas, lo cual genera situaciones de peligrosidad.</p> <p>El vandalismo tiene que ver con muchas causas, pero en ocasiones este no tiene causa aparente más que el placer que a una persona o grupo de personas puede generarle el destruir y romper.</p> <p>Los actos de vandalismo se llevan a cabo cuando se realizan manifestaciones, marchas de protesta, es un accionar de grupos no comprometidos políticamente como sucede con las personas que se camuflan en dichas manifestaciones o las barrabravas o hinchas violentos de fútbol que utilizan estos medios no como forma de protesta sino simplemente de aprovechar, robar, saquear y destruir todo lo que se encuentre a su paso.</p> <p>Si bien es cierto, en el vandalismo se ve una categoría amplia de delitos que se utiliza para describir una variedad de conductas. En general, este incluye cualquier conducta intencional destinada a destruir, alterar o profanar los bienes que pertenece a un tercero, sin pensarse por esto que corresponde al delito de daño en</p>
<p>bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, teniendo en cuenta que en este tipo penal, la conducta punible descrita es de sujeto activo simple, en tanto no se requiere ninguna calificación ni condición especial de conducta para su configuración y de resultado pues sólo se entiendo consumada cuando efectivamente se destruye, inutiliza, desaparece o daña un bien de un tercero.</p> <p>El vandalismo que se trata en el presente documento además de no llegar a considerarse un delito político como si lo es la asonada, corresponde a aquella actuación contraria a derecho ligada necesariamente a una actividad permitida por la ley y protegida por la constitución en su canon 37 ya que se constituye en un respaldo a la participación ciudadana y se entrelaza con el derecho a la protesta, donde se debe garantizar por parte del estado el respeto por los manifestantes, el fortalecimiento de la vigilancia, control de las acciones y el acompañamiento del Estado en las movilizaciones para el respeto de las libertades democráticas.</p> <p>El vandalismo en la protesta social requiere entonces que las conductas o verbos rectores (daño, atente, destruya e inutilice) ocurran bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública, como ejercicio de una garantía constitucional que da vía libre a las diferentes marchas ciudadanas en todo el territorio colombiano, donde se garantiza por parte del Estado el libre agrupamiento de ciudadanos frente a cualquier lugar o las masivas manifestaciones que se llevan a cabo contra la decisión del gobierno, acudiendo a la protesta cuando se agotan otros canales de expresión del descontento ante situaciones injustas, lo que lo diferencia radicalmente del simple daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, no habiendo además distinción de si el daño o destrucción se da respecto de bienes públicos o de particulares.</p> <p>Como la protesta social es un derecho, el mismo debe desarrollarse y ejercerse siempre con estricto apego a la ley y de manera pacífica para ser reconocido como legítimo y protegido por la institucionalidad.</p> <p>LAS LESIONES PERSONALES Y LA VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO (sujeto pasivo calificado)</p> <p>En estos dos tipos penales encontramos varias diferencias, así mismo respecto del tipo penal que se pretende establecer "<i>vandalismo en la protesta social</i>".</p> <p>Estos tipos penales (<i>lesiones personales y la violencia contra servidor público</i>) tratan de tipos penales de sujeto activo indeterminado pero varía notoriamente teniendo en cuenta que en las lesiones personales, el sujeto pasivo de igual forma es indeterminado, por el contrario en la violencia contra servidor público el sujeto pasivo es el funcionario del Estado; que exige para su configuración un medio específico, a saber, el ejercicio de violencia en cualquiera de sus dos modalidades, esto es, física -entendida como la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad- o moral -consistente en la promesa real de un mal futuro</p>	<p>dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella- con el propósito de obligar al servidor público a la realización u omisión de un acto propio de su cargo, o para que lleve a cabo una conducta contraria a los deberes oficialmente asignados.</p> <p>Con el delito no se sanciona el hecho de que se ejerza violencia contra un servidor público, se sanciona el hecho de que la violencia sea ejercida con un especial elemento subjetivo (direccional) para obligarlo a observar una de dos conductas, a saber, o a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo, o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior se aleja de lo que se pretende sancionar con los actos de violencia que ocurran contra los miembros de la fuerza pública, siendo estos una especie de servidor público, lo que termina casi que convirtiendo a este sujeto pasivo calificado especialísimo, esto es el servidor público miembro de la fuerza pública exclusivamente y que son agredidos en su integridad física por razón funcional al hacer presencia en las diferentes protestas sociales como garantes del orden público, de las libertades democráticas de quienes se movilizan y protestan en ejercicio de su legítimo derecho, pero también de los ciudadanos en general.</p> <p>NÚCLEO DEL TIPO: EJERCER VIOLENCIA. Dos consideraciones:</p> <p>i) No se requiere que la violencia, aisladamente considerada, sea delictuosa: Basta con que se ejerza en forma idónea, aunque no deje señales visibles ni incapacidades ni deformidades.</p> <p>ii) En el hecho de ejercer violencia radica la acción típica de consumación. No se requiere para que el delito se perfeccione que el servidor violentado o amenazado haga u omita lo que se trata de imponerle. El delito es formal, no de resultado.</p> <p>En el vandalismo, se requiere que en medio o bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública se "atente" contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, entendiendo que ese verbo rector "atentar" podría interpretarse como: Empezar algo contra el orden establecido actuando sin cuidado, sin contenerse o sin moderarse, razón por la cual los sujetos activos serían aquellos ciudadanos que agredieren o, con intimidación grave o violencia, u opusieren resistencia grave a los miembros de la fuerza pública, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos con ocasión de la realización o desarrollo de una manifestación, bajo cualquiera de sus modalidades. No habría concurso entonces entre las lesiones personales o violencia contra servidor público y vandalismo cuando se atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública ya que dicho comportamiento se subsume en el nuevo tipo penal.</p> <p>iii) <i>Elemento subjetivo del tipo:</i> en la violencia contra servidor público la violencia debe haber sido con una expresa finalidad, que no puede ser otra que la de obligarlo</p>

(a cualquier servidor público) a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior varía respecto del vandalismo, que persigue atentar contra la autoridad y contra el orden público que pretende garantizarse a través de los miembros de la fuerza pública, buscándose de manera exclusiva la alteración del orden público con la comisión de dichas conductas.

ESTÁNDARES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

El derecho de reunión y manifestación pacífica ha sido reconocido en diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 20), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también de 1948 (artículo XXI), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (artículo 5° literal ix), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 15) e incluso la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (artículo 15)².

En varias de esas disposiciones se establece que este derecho estará sujeto a las restricciones previstas por la ley que resulten necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, garantizando que el derecho de reunión y manifestación sea ejercido de manera pacífica.

Respecto a estas restricciones, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas subrayó, mediante Resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, la necesidad de:

"gestionar las concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, de forma que se contribuya a su celebración pacífica, y se prevengan muertes o lesiones entre los manifestantes, los transeúntes, los responsables de supervisar las

² DE LOS DERECHOS HUMANOS, Declaración Universal. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperada el, 1948, vol. 13.
 ORTEGA, Luis Gabriel Ferrer. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
 HUMANOS, Comité de Derechos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Boletín n, 1999, vol. 3, p. 07.
 HUMANOS, Convención Americana sobre Derechos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. ESPAÑOL, UNICEF Comité. Convención sobre los Derechos del Niño. FUNDACIÓN UNICEF-COMITÉ ESPAÑOL, 2016.

*manifestaciones y los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley, así como cualquier tipo de violación o abuso de los derechos humanos"*³.

Por su parte, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha resaltado la obligación que tienen los Estados de demostrar tal necesidad y adoptar solo las medidas que sean proporcionales para la protección de los derechos, conforme a la Observación General número 31 de 2004 del Comité de Derechos Humanos⁴.

El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente hace parte del bloque de constitucionalidad y está consagrado expresamente en el artículo 37 de la Constitución Política⁵. La Corte Constitucional igualmente lo ha reconocido como una de las varias manifestaciones del derecho a la libertad de expresión (artículo 20 CP) y del derecho a la participación (artículo 40 CP).

Su ejercicio no puede prohibirse ni siquiera en estados de excepción y los actos legítimos de protesta social pacífica no pueden ser tipificados como delito, de acuerdo con lo expuesto en la Sentencia C-179 de 1994⁶. Así mismo, en dicha providencia se indica que el legislador está facultado para determinar las limitaciones constitucionalmente admisibles para su ejercicio, para garantizar su desarrollo pacífico para la protección de los manifestantes.

Este margen de configuración legislativa en materia penal se deriva de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política⁷, según los cuales el legislador goza de amplia libertad para el diseño de la política criminal del Estado, sin que implique discrecionalidad absoluta pues debe enmarcarse en el respeto de los derechos constitucionales como *"límite al poder punitivo del Estado"*(C-365/12; C-742/12⁸).

Para esto, se ha reconocido un principio de mínima intervención, por el cual, el derecho penal opera como *ultima ratio* para garantizar la convivencia pacífica cuando las demás alternativas de control no han funcionado (C-647/01; C-365/12⁹). Dentro de este antecedente jurisprudencial, es importante destacar el giro del derecho penal en lo que llaman los delitos de peligro, avanzando en las medidas preventivas que mitigen posibles riegos como es el interés de esta iniciativa:

³ BREEN, Claire. International human rights law. 2014.
⁴ DE DERECHOS HUMANOS, Comité. Observación general No. 31 [80] Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. CPR/C/21/Rev/1/Add. 13, http://tb.ohchr.org/default.aspx, 2004.
⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.
⁶ CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-179 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz, 1994.
⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.
⁸ CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-742, MP María Victoria Calle Correa. 2012.
⁹ OCHOA, Francisco Bernate. Análisis jurisprudencial Corte Constitucional. Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. Global Iure, 2017, vol. 5, pp. 213-228.

*"En los delitos de peligro concreto, en cambio, el peligro del bien jurídico es un elemento del tipo, de modo que el delito queda sólo consumado cuando se ha producido realmente el peligro del bien jurídico. Desde el punto de vista dogmático, los delitos de peligro concreto son delitos de resultado"*¹⁰.

La protección constitucional cubre entonces sólo la protesta social pacífica (C-742/12¹¹) y es por esto que proscribe su instrumentalización para cometer dolosamente actos violentos delictivos constituye una medida para el fortalecimiento de las garantías y capacidades para el desarrollo y expresión de intereses plurales y multiculturales a través de la vía de la protesta social.

Es necesario promover una cultura política de resolución pacífica de conflictos y blindar los escenarios de movilización y protesta social como formas de acción política no violentas que enriquecen la inclusión política y forjan una ciudadanía crítica dispuesta al diálogo. En un contexto de apertura democrática, deben garantizarse los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos. Este elemento fue uno de los pilares del Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón, como se expresa en el punto 2.2 del texto:

*"En atención al derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al diseño; al pluralismo y la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y la movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante y público, se adoptarán medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social"*¹².

En este mismo sentido, lo manifestó el exmagistrado José Gregorio Hernández, al explicar que garantizar el derecho a la protesta pacífica implica también deberes para el ciudadano:

"Por su parte, el artículo 95 establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades. A lo cual agrega que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes y que el primer deber del ciudadano es respetar los derechos ajenos -por ejemplo, los de los transeúntes- y no abusar de los propios; respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas y propender por la paz"¹³.

¹⁰ CEREZO MIR, José. Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo. 2002.
¹¹ DAZA, Germán Alfonso López. La protesta social y el derecho de terceros. Revista Jurídica Piélagus, 2017, vol. 16, no. 1, pp. 7-8.
¹² PARA LA PAZ, Alto Comisionado. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional de Colombia, 2016.
¹³ HERNÁNDEZ, José Gregorio. Protesta y vandalismo: ¿Cómo permitir la una y evitar el otro? Razón Pública, 2018, 26 de noviembre.

LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA

Cuando se habla de protestas y manifestaciones en ciencias sociales se refieren a las formas que tienen los sujetos para ejercer la acción de manera colectiva. Este tipo de acción no es mayoritariamente violenta, contrario a lo que se podría pensar, la mayoría de acciones colectivas se inscriben dentro las formas institucionalizadas estatalmente y de manera pacífica. Esto hace que, en pro de garantizar el derecho de protesta o de acción colectiva, sea imperante tomar las medidas necesarias para judicializar a las personas que utilicen estas acciones públicas para cometer acciones violentas.

Desde distintas disciplinas se ha intentado reconstruir el concepto de la acción colectiva violenta; un aporte importante lo han dado la sociología, la ciencia política y la historia comparada que han promovido la mayoría de herramientas metodológicas para articular una interpretación del concepto. Pero el reto ha sido bastante grande, ya que sus mayores desarrollos se han dado en la combinación de dos enfoques que se han pretendido contradictorios:

*"El que privilegia los marcos estructurales como determinantes 'objetivos' de la violencia y el que privilegia la elección racional de actores individuales y colectivos que optan voluntariamente por la violencia, o sea, los llamados factores 'subjetivos' de la violencia. En esta interpretación, los procesos de larga y mediana duración de la formación del Estado nacional y los problemas surgidos en los desarrollos de la colonización campesina permanente, con su relación con la estructura de la propiedad de la tierra y con las características geográficas del país, se constituyen como 'la estructura de oportunidades' que enmarca, restringe y condiciona las opciones voluntarias de los actores individuales y sociales (p. 319)"*¹⁴

La adopción del concepto de acción colectiva violenta llegó tarde al campo de estudio de la acción colectiva. Sus primeros aportes se remontan a los parámetros elaborados por Fernando Reinares¹⁵ para caracterizar y denominar a los grupos terroristas de derechas e izquierdas en las sociedades industriales avanzadas. Teorizando desde el terrorismo hasta las acciones violentas en protestas y manifestaciones.

Es así que el concepto de acción colectiva violenta describe un comportamiento bastante peligroso para sociedades democráticas, busca identificar los pequeños grupos que responden a un tipo particular de actuación e intereses por fuera de la institucionalidad, definido en relación con la forma negativa que asume el poder

¹⁴ Cadena, Miguel Ángel. (2006). LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA EN COLOMBIA. Papel Político, 11(2), 807-811. Retrieved November 23, 2018, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000200011&ing=en&tlng=es.
¹⁵ REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. El nuevo terrorismo islamista: del 11-S al 11-M. temas de hoy, 2004.

político en una sociedad determinada para motivar su acción violenta, caso adecuado a Colombia.

Este análisis se nutre además con los trabajos académicos y los aportes de Charles Tilly y Michael Taylor¹⁶, quienes afirman que la acción colectiva violenta es un componente central del repertorio con el que cuentan los diferentes actores sociales en las sociedades en transición, particularmente durante el proceso de modernización de las sociedades agrarias, pero que pone en peligro cualquier tipo de naciente institucionalidad. Dado que su objetivo no es otro que confrontar a toda institucionalidad posible y romper con los regímenes políticos pasando por encima de los derechos de los otros.

Dentro de este campo académico, se destacan los estudios de la racionalidad individual a la hora de participar de acciones colectivas violentas en protestas o eventos masivos; desde este campo de estudio se pueden establecer los tipos comportamientos violentos en escenarios masivos. Ejemplo de esto son los trabajos de Otto Adang, que tras analizar este tipo de violencia en Holanda pudo concluir frente al inicio de la violencia colectiva, se debe hacer una distinción entre dos tipos de violencia¹⁷:

"1. La violencia que está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia es reactiva -es una respuesta a elementos específicos o fricciones en una situación-, ya sean provocaciones por agentes determinados del evento masivo o terceras partes, hechos determinados de la manifestación, medidas tomadas por la policía o algún otro disparador identificable. Teóricamente, este tipo de violencia se vincula fácilmente con las teorías de la agresión familiar (por ejemplo, agresión a partir de la frustración), competencia por recursos limitados o una respuesta a las amenazas.

2. La violencia que no está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia no es reactivo, pero parecería surgir más espontáneamente. Es ejercida casi exclusivamente por grupos de varones adolescentes y hombres jóvenes adultos y está dirigida específicamente a similares grupos de hombres jóvenes rivales, puede ser un actor contrario o una autoridad determinada. Los respectivos individuos y grupos parecerían buscar activamente oportunidades para confrontar con el grupo rival. Teóricamente, este tipo de violencia puede ser visto como otra expresión del llamado "síndrome del varón joven": la tendencia de los varones jóvenes a tomar riesgos y ser violentos, porque

¹⁶ Cadena, Miguel Ángel. (2006). LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA EN COLOMBIA. Papel Político, 11(2), 807-811. Retrieved November 23, 2018, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tlng=es.

¹⁷ Adang, Otto. (2012). Inicio y escalada de la violencia colectiva: un estudio de observación comparada entre las protestas y los eventos de fútbol. Cuadernos de Seguridad (Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad Ministerio de Seguridad - República Argentina), 113-147.



Analizando más detalladamente el año 2013 en el que se presentó un gran pico de protestas gracias al paro agrario que vivió el país, de ese año se destaca con preocupación que los sectores financieros y de prestación de servicios también generan estadísticas que demostraron los costos de estas manifestaciones.

"El bloqueo indiscriminado de vías generó una afectación importante en varios sectores del país, dada la restricción al paso de alimentos y mercancías, impidiendo el transporte de los ciudadanos. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) consideró que en el 2013 se perdieron alrededor de 1.8 billones de pesos, y se estima que a la nación le costó 900.000 millones de pesos el paro agrario²¹."

CONFLICTO DE INTERES

Dando cumplimiento a 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, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente, toda **vez que su objeto versa sobre medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales**., **los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.**

²¹ MORALES, Johnny Gutiérrez. Colombia es el país de las manifestaciones. Las 2 Orillas, 2014, 24 de agosto.

privilegian la obtención de ganancias en el corto plazo, en detrimento de una visión de futuro".

Frente a esta problemática es importante destacar la conclusión realizada por Otto Adang sobre la sociología de la violencia, al determinar que es un comportamiento de reducidas minorías y que se comportan según cálculos de acción racional, lo que sugeriría que subir las cargas punitivas puede llegar a ser un incentivo para limitar su acción:

"A partir de las observaciones queda claro que sólo una pequeña minoría dentro de un grupo se involucra en los comportamientos más riesgosos, mientras que la mayoría de los participantes eligen alternativas menos riesgosas (gritar, gesticular, correr) o no involucrarse de ningún modo. Aun para aquellos que son violentos, hay muchos más misiles lanzándose que pelea física, y agresión redirigida a objetos inanimados (rejas, micros, trenes) que a individuos que no pueden entrar a pelear. Hay algo contradictorio aquí, ya que el síndrome del varón joven se caracteriza por el comportamiento arriesgado y la participación en la violencia involucra justamente esto¹⁸."

CIFRAS DE PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA

El objetivo de reformar y fortalecer el tipo penal se basa en un análisis minucioso de las cifras de protesta que ha presentado el país en el último tiempo. Por ejemplo, según la base de datos del CINEP de luchas sociales desde 2010 a 2016, las protestas se han mantenido en cerca de 3 diarias¹⁹, lo que hace que el país viva constantemente el escenario de protesta y que sea necesaria su regulación para prevenir que llegue a violencia. Según datos del CINEP se han presentado 827 protestas para 2010 y cerca de 760 para 2016.

Un análisis detallado concluye que las protestas han aumentado desde finales del decenio pasado, durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe, y que la tendencia se mantuvo durante la administración de Juan Manuel Santos, pero dentro de la gestión de este último se llegó al pico de 1.037 en 2013, pico igualmente presentado dentro de la administración Uribe en 2007 en la que hubo 1.016 protestas, en su mayoría motivadas por los derechos humano²⁰.

Este incremento ha demostrado en crecimiento de valores democráticos, ya que la protesta en su gran mayoría se ha presentado sin violencia, pero es necesario tomar medidas que consoliden este avance, para no repetir fenómenos de violencia de otras épocas, como los motines de artesanos en el siglo XIX, el Bogotazo de 1948 o los paros cívicos de los 1970.

Podemos apreciar la gráfica con el número de protestas con base en los datos del CINEP:

¹⁸ Ibid.

¹⁹ NEIRA, Mauricio Archila. Reglamentar la protesta social: Pero ¿cómo? Razón Pública, 2018, 23 de julio.

²⁰ Ibid.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 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 concorra 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"*.²²

Así mismo, es oportuno 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: ²³

"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."

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 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO

²² Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.

²³ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

hay conflictos de interés. [...] "Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue **beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores**" negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

De los Honorables Congresistas.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara por Santander.
Partido Liberal Colombiano



JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



JOSE LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas



ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático



JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara por Guaviare



ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara
Dpto Cesar



ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2021 CÁMARA

por el cual se reorienta la política del Icetex al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ POR EL CUAL SE REORIENTA LA POLÍTICA DEL ICETEX AL SERVICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</p> <p style="text-align: center;">-Ley Contra Abusos del ICETEX-</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX- con el fin de apoyar a la Educación Superior en la reducción de las brechas de acceso, desigualdad y endeudamiento de las y los estudiantes, y reparar algunas de las principales problemáticas que han afectado a los usuarios del ICETEX, de forma que los usuarios puedan convertirse en agentes activos de la sociedad y la economía del país.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I TASAS DE INTERÉS</p> <p>Artículo 2°. Cobro máximo de la tasa de interés. La tasa de interés de todos los créditos educativos ofertados en el portafolio del ICETEX no podrá exceder el valor del IPC + 2% efectivo anual, tanto para usuarios antiguos como nuevos, a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>Artículo 3°. Prohibición de la capitalización de intereses. Para los créditos otorgados por el ICETEX, queda prohibida la aplicación del mecanismo de capitalización de intereses.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II FONDEO Y FINANCIACIÓN</p> <p>Artículo 4°. Sobre el endeudamiento. Para los contratos de empréstito con entidades financieras nacionales o extranjeras, el ICETEX deberá observar los siguientes preceptos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que las condiciones del crédito permitan su pago con los ingresos operaciones del ICETEX, sin requerir subsidios del Presupuesto Nacional. Que las condiciones del crédito sean compatibles con la sostenibilidad financiera de la entidad. Las demás que determinen la Ley y sus reglamentos internos. 	<p>Parágrafo. El ICETEX, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado presentarán a las Comisiones Sextas del Congreso, en un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, una revisión de todos los créditos vigentes adquiridos por el ICETEX. Dicha revisión deberá incluir las posibilidades de renegociación y refinanciación de dichos créditos, en condiciones más favorables y en sintonía con las demás disposiciones de la presente ley.</p> <p>Artículo 5°. Proporcionalidad en el gasto. El incremento de las partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación o del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional destinadas al ICETEX no podrán superar el 50% del incremento de las transferencias del nivel central hechas a las Instituciones de Educación Superior públicas en la misma vigencia fiscal.</p> <p>Parágrafo. Para financiar créditos ya otorgados a la entrada en vigencia de la presente ley, se podrá superar el umbral establecido en este artículo. El ICETEX se abstendrá de otorgar nuevos créditos que impliquen compromisos de financiación por parte del Gobierno Nacional que obliguen a superar dicho umbral.</p> <p>Artículo 6°. Modifíquese el Artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, con el objetivo de redistribuir las asignaciones de las utilidades anuales de la entidad. El artículo quedará así:</p> <p style="text-align: center;">Artículo 2°. Objeto. El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial.</p> <p>En razón a su naturaleza especial, el Icetex destinará los beneficios, utilidades y excedentes que obtenga, al desarrollo de su objeto. Para tal efecto creará una reserva patrimonial que se destinará de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> El veinte por ciento (20%) para la constitución de reservas destinadas a la ampliación de cobertura del crédito y de los servicios del Icetex. El setenta por ciento (70%) para la constitución de reservas destinadas a otorgar subsidios para el acceso y permanencia a la educación superior de estudiantes con bajos recursos económicos y mérito académico.
<p>3. El diez por ciento (10%) restante se destinará a incrementar el capital de la entidad.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III GESTIÓN ABUSIVA Y SALUD MENTAL</p> <p>Artículo 7°. Créase la Comisión Permanente de Salud Mental que servirá para el estudio y aprobación de las medidas necesarias para mitigar los síntomas y efectos en la salud mental de los deudores del ICETEX, y en particular reducir a cero (0) los suicidios de los usuarios causados por la operación del ICETEX.</p> <p>La comisión estará conformada por cinco (5) integrantes de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> Un representante de la junta directiva del ICETEX. Un representante del Ministerio de Salud y Protección Social. Dos representantes elegidos por los Usuarios del ICETEX que tengan o hayan tenido un crédito con el ICETEX. Un representante elegido por las agremiaciones médicas y científicas en áreas de sicología y psiquiatría. <p>Parágrafo 1°. Se autoriza a la Comisión Permanente de Salud Mental a suspender de forma excepcional la gestión del cobro de la deuda sin causarse intereses corrientes o de mora durante el tiempo de la suspensión, entre otros alivios que permita la ley y los reglamentos del ICETEX, en los casos en que se considere que exista un alto riesgo para la salud mental de las y los usuarios.</p> <p>Parágrafo 2°. Los integrantes de la Comisión Permanente de Salud Mental no recibirán compensación económica o de cualquier otra naturaleza por sus actividades desarrolladas en la comisión.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, la elección de los dos representantes de usuarios del ICETEX. Para ello, deberá garantizar una elección democrática por voto directo, pública, sin interferencias por parte del Ministerio o del ICETEX y permitiendo un periodo previo para que los usuarios interesados puedan conformar el censo electoral requerido para la elección.</p> <p>Artículo 8°. Modifíquese el parágrafo del Artículo 7 de la Ley 1002 de 2005, modificado por el Artículo 45 de la Ley 1911 de 2018, el cual quedará así:</p>	<p>Parágrafo 1°. El representante universal de los usuarios del Icetex debe cumplir con el criterio de haber abonado el valor en pesos equivalente al monto total desembolsado sin intereses.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional reglamentará, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, la elección de los representantes de los usuarios del ICETEX. Para ello, deberá garantizar una elección democrática por voto directo, pública, sin interferencias por parte del Ministerio o el ICETEX y permitiendo un periodo previo para que los usuarios interesados puedan conformar el censo electoral requerido para la elección.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV PLAN DE SALVAMENTO</p> <p>Artículo 9°. Fuente y destino de los recursos para el Plan de Salvamento. El Gobierno Nacional asumirá el pago de los recursos necesarios para cubrir la cartera actual del ICETEX en un monto equivalente al total del pasivo condonado por la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Para la financiación de los incentivos establecidos en la presente ley dirigidos a la cartera vigente del ICETEX se destinarán recursos específicos del artículo 243 numeral 5 del Estatuto Tributario que sean asignados directamente al ICETEX para estos fines. Así mismo, se autoriza al ICETEX hacer uso de los recursos y rendimientos asociados a la prima de seguro, con el fondo de garantías y todos los recursos provenientes del programa de austeridad administrativa. Si hicieran falta recursos, estos serán cargados al presupuesto general de la nación.</p> <p>Parágrafo 2°. Para la financiación de los incentivos establecidos en la presente ley dirigidos a la cartera vigente, se podrá destinar recursos de la cuenta Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME.</p> <p>Parágrafo 3°. Los deudores actuales del ICETEX accederán a los incentivos de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas y conforme a los criterios establecidos en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4°. Los recursos provenientes del exceso de liquidez que puedan generarse por las donaciones establecidas en el artículo 10 de la presente ley, se destinarán para financiar el plan de salvamento.</p> <p>Artículo 10°. Condonación total o parcial de rubros en mora: Dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las personas que adeuden créditos del ICETEX, cualquiera sea su situación, ya sea que se encuentre o no en mora, en proceso de cobro, embargo o liquidación, tendrán derecho a solicitar el siguiente incentivo temporal:</p>

1. Cuando se cancele el pago total de la obligación principal o capital hasta dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los intereses, multas, sanciones actualizadas y cualquier otro cobro se reducirán en un cien por ciento (100%), y la obligación o deuda principal en un quince por ciento (15%).
2. Cuando se cancele el pago total de la obligación principal o capital hasta dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los intereses, multas, sanciones actualizadas y cualquier otro cobro se reducirán en un ochenta por ciento (80%), y la obligación o deuda principal en un diez por ciento (10%).
3. Cuando se cancele el pago total de la obligación principal o capital hasta dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los intereses, multas, sanciones actualizadas y cualquier otro cobro se reducirán en un sesenta por ciento (60%), y la obligación o deuda principal en un cinco por ciento (5%).
4. Cuando se cancele el pago del cincuenta por ciento (50%) del total de la obligación principal o capital hasta dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por parte de deudores pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, así como grupos de especial protección, los intereses, multas, sanciones actualizadas y cualquier otro cobro se reducirán en un cien por ciento (100%), y la obligación o deuda principal en un quince por ciento (15%).
5. Cuando se cancele el pago del sesenta por ciento (60%) del total de la obligación principal o capital hasta dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por parte de deudores pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, así como grupos de especial protección, los intereses, multas, sanciones actualizadas y cualquier otro cobro se reducirán en un ochenta por ciento (80%), y la obligación o deuda principal en un diez por ciento (10%).
6. Cuando se cancele el pago del setenta por ciento (70%) del total de la obligación principal o capital hasta dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por parte de deudores pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, así como grupos de especial protección, los intereses, multas, sanciones actualizadas y cualquier otro cobro se reducirán en un sesenta por ciento (60%), y la obligación o deuda principal en un cinco por ciento (5%).

Parágrafo 1. El beneficio será aplicable al deudor que se encuentre o no en mora por obligaciones financieras, similares y conexas.

Parágrafo 2. Se entenderá como grupos de especial protección a personas en situación de discapacidad, personas pertenecientes a grupos étnicos y víctimas del conflicto.

Artículo 11°. Incentivo a los usuarios activos de todas las líneas con origen de empréstito del Banco Mundial. El ICETEX, en el marco de los programas de crédito a usuarios activos de todas las líneas con origen de empréstito del Banco Mundial permitirá que los usuarios activos abonen al principal del crédito el total de los intereses causados y/o pagados por capitalización de intereses desde el inicio de la etapa de amortización.

Artículo 12°. Revisión del pago de la deuda al ICETEX. Aquellos deudores del ICETEX que hayan realizado pagos equivalentes a 1.8 veces o más de la suma total de los desembolsos, la obligación con el ICETEX se declara pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Artículo 13°. Plan de reactivación económica para los usuarios del ICETEX. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICETEX diseñarán e implementarán un programa de reactivación económica dirigido a los usuarios del ICETEX, el cual impulsará el emprendimiento, desarrollo e innovación científica y el reclutamiento por parte del Estado del mejor talento para laborar en el sector público.

Parágrafo. El programa ofrecerá incentivos como: acceso prioritario a fondos semilla del Estado, congelamiento del pago de las cuotas sin que se sumen intereses superiores al IPC durante los primeros tres años de ejecución del plan de negocios de un emprendimiento debidamente formalizado, mecanismos de pago de una fracción del saldo de la deuda en especie, acceso a los programas de créditos de vivienda ofrecidos por el Gobierno Nacional sin la restricción debido al reporte realizado por el ICETEX en las centrales de riesgo y mecanismos de liquidación acelerada de la deuda.

Artículo 14°. Promoción de los programas de incentivos. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el ICETEX coordinarán, definirán y establecerán los criterios, protocolos técnicos, estrategias y mecanismos necesarios para garantizar la difusión, divulgación, publicidad y aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el ICETEX garantizarán que los posibles beneficiarios puedan conocer y acceder a los incentivos establecidos en la presente ley.


Parágrafo 2°. Las entidades territoriales podrán realizar campañas de promoción, prestar asesoría y crear programas para facilitar el acceso de los usuarios a las disposiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 15°. Programa de Austeridad Administrativa. A partir de la vigencia de la presente ley y en un término no superior a los 6 (seis) meses, el ICETEX deberá crear e implementar un programa interno de austeridad administrativa el cual debe estar orientado a reducir la contratación directa al 20% de la contratación total, eliminar todos los beneficios por primas y bonos del presidente del ICETEX, Vicepresidencias, Secretaría General y jefaturas administrativas, no contratar campañas de publicidad con medios de comunicación privados, eliminar programas no asociados al otorgamientos de créditos y becas, así como prohibir la contratación interadministrativa y convenios de estudios de percepción, entre otros.

Parágrafo. El programa de austeridad administrativa en ningún caso podrá menoscabar los derechos laborales adquiridos por los funcionarios de la entidad.

Artículo 16°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los congresistas,

 María Jose Pizarro Rodríguez Representante a la Cámara Lista de la Decencia	 Antonio Sanguino Senador de la República Alianza Verde
 León Fredy Muñoz Lopera Representante a la Cámara Alianza Verde	 Wilson Arias Castillo Senador de la República Polo Democrático Alternativo

 Gustavo Bolívar Senador de la República Lista de la Decencia	 Jorge Alberto Gomez Gallego Representante a la Cámara Partido Dignidad
 Carlos Alberto Carreño Marín Representante a la Cámara por Bogotá Comunes	 Juan Luis Castro Córdoba Senador de la República Partido Alianza Verde
 Wilmer Leal Pérez Representante a la Cámara Alianza Verde	 Jorge Eduardo Londoño Ulloa Senador de la República Partido Alianza Verde
 Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara Alianza Verde	 Victoria Sandino Simanca Senadora de la República Firmante del Acuerdo de Paz
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes

<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td data-bbox="168 615 482 816">  Jorge Enrique Robledo Senador de la República Partido Dignidad </td> <td data-bbox="482 615 792 816">  Pablo Catatumbo Torres Victoria Senador de la República Partido Comunes </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 816 482 955">  Sandra Ramirez Lobo Silva Senadora de la República Partido Comunes </td> <td data-bbox="482 816 792 955">  David Racero Mayorca Representante a la Cámara Lista de la Decencia </td> </tr> </table>	 Jorge Enrique Robledo Senador de la República Partido Dignidad	 Pablo Catatumbo Torres Victoria Senador de la República Partido Comunes	 Sandra Ramirez Lobo Silva Senadora de la República Partido Comunes	 David Racero Mayorca Representante a la Cámara Lista de la Decencia	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY — “POR EL CUAL SE REORIENTA LA POLÍTICA DEL ICETEX AL SERVICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” LEY CONTRA LOS ABUSOS DEL ICETEX</p> <p style="text-align: center;">1. ANTECEDENTES</p> <p>Tras jornadas de más de dos meses del paro nacional estudiantil en 2018, el Gobierno del Presidente Iván Duque y el movimiento estudiantil lograron una salida dialogada a varias de las exigencias de las y los estudiantes universitarios sobre la situación compleja de la Educación Superior en Colombia. Los acuerdos alcanzados en la mesa de diálogo entre el movimiento estudiantil y el Gobierno Nacional alcanzaron 18 puntos entre los cuales estaban temas financieros y presupuestales sobre modificación al Sistema General de Regalías, saneamiento de pasivos, recursos de inversión y la Reforma al ICETEX.</p> <p>Frente a este último punto, en los acuerdos mencionados se estipula que desde el 1 de febrero de 2019 se crearía una comisión de trabajo con delegados de la mesa de diálogo y otros grupos de interés para avanzar en una reforma integral a ICETEX que garantizara de forma “idónea y eficaz el derecho a la educación de los colombianos. En desarrollo de esta facultad se transformará la gobernanza, estructura y características de su portafolio de servicios y fuentes de financiación incluidos los fondos creados en la ley 1911 de 2018”. La comisión de reforma al ICETEX se ideó con unos lineamientos muy claros sobre la democratización y legitimidad de sus participantes, elegidos y conformados por un mecanismo representativo en que primaran las posibilidades deliberativas de los usuarios de ICETEX y los estudiantes. Sin embargo, el ICETEX convirtió la comisión en un “comité de aplausos”, es decir, integró miembros que en vez de apelar al objetivo transformador de la entidad, la defendieron tal como funciona hoy en día. Esta composición fue elegida por ICETEX de manera arbitraria para respaldar el modelo bancario actual, incorporando participantes que no fueron considerados desde el inicio, como por ejemplo representantes de universidades privadas que reciben en su mayoría los recursos desembolsados de créditos educativos. Además de esto, las propuestas realizadas por el movimiento estudiantil no fueron recogidas, eliminando el carácter vinculante de la comisión. Durante el desarrollo de la pandemia en el primer semestre de 2020, el Gobierno Nacional emitió los decretos 467 y 662 repitiendo la estrategia de refinanciación que beneficia al sector bancario, enmascarando como “alivios”, afectaciones negativas para los usuarios de ICETEX. Estos planes endeudaron más a las y los estudiantes, y en vez de beneficiarlos, terminaron con deudas más caras y más largas.</p> <p>Ante la falta de garantías participativas, democráticas, de transparencia, y tras 18 meses de reuniones y debates, el 24 de julio de 2020, la gran mayoría de los representantes de los</p>
 Jorge Enrique Robledo Senador de la República Partido Dignidad	 Pablo Catatumbo Torres Victoria Senador de la República Partido Comunes				
 Sandra Ramirez Lobo Silva Senadora de la República Partido Comunes	 David Racero Mayorca Representante a la Cámara Lista de la Decencia				
<p>estudiantes y usuarios de la entidad deciden levantarse oficialmente de la comisión de reforma al ICETEX. La pérdida de legitimidad, el incumplimiento y falta de transparencia en la entrega de información, y la pérdida del carácter vinculante de las proposiciones hechas por las y los estudiantes participantes del paro que originó la mesa de diálogo, fueron los detonantes para la decisión de alejarse del mecanismo acordado. El 28 de julio por transmisión en vivo de Facebook Live, las y los representantes de diversos movimientos estudiantiles (UNEES, ACREES, RED DE CABILDOS INDÍGENAS UNIVERSITARIOS, ENTRE OTRAS), profesoraes (ASPU) y de usuarios de ICETEX (ICETEX TE ARRUIÑA) manifestaron las razones por las cuales tomaron la decisión de levantarse de la comisión; alegaron la falta de legitimidad producto de los inconvenientes mencionados con anterioridad, así como el uso dado por ICETEX a la mesa para cumplir sus propios intereses. Adujeron que se estaban acordando modificaciones cosméticas que nunca se discutieron con el movimiento estudiantil y el objetivo original de reestructuración integral de la entidad quedó abandonado.</p> <p>1.1. NACIMIENTO DE LA MESA TÉCNICA ALTERNATIVA DE REFORMA AL ICETEX</p> <p>Ante la imposibilidad de avanzar en los diálogos, se hizo necesario crear un espacio alterno que cumpliera con los objetivos ideales de una comisión técnica que avanzara en un proyecto de ley como había quedado en principio estipulado por los acuerdos de 2018 y reformaría integralmente a ICETEX. Así, a finales del 2020, iniciaron las conversaciones para crear una nueva Mesa Alternativa de Reforma al ICETEX (MARI).</p> <p>El 23 de febrero los congresistas Antonio Sanguino, Gustavo Bolívar, María José Pizarro, León Freddy Muñoz y Wilson Arias, instalaron oficialmente la MARI dando a conocer el plan de trabajo justificado en la urgencia de analizar lo que ha venido sucediendo tanto con la entidad como con sus deudores, el objetivo de la MARI será entonces la radicación de un Proyecto de Ley que Reforme a ICETEX, y cree un plan de salvamento para sus deudores tan afectados en la crisis. A esta instalación asistieron, ACREES (Asociación Colombiana de Representantes de Educación Superior), FEU (Federación Estudiantes Universitarios), Red de Cabildos Indígenas Universitarios, ICETEX TE ARRUIÑA (Usuarios de Icetex), ASPU (Asociación Sindical de Profesores Universitarios), MANPUP (Mesa Amplia Nacional de Profesoras y Profesores de Universidades Públicas), ACEU (Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios), VEN (Veeduría Estudiantil Nacional), ASOPRUDEA (Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia), FORO PUEDES (Foro Nacional de Profesores Universitarios en Defensa de la Educación Superior), entre otras organizaciones, con quienes se comenzó periódicamente las reuniones. En el transcurso del proceso de la MARI, los congresistas Jorge Gómez, Sandra Ramirez, Carlos Carreño, Pablo Catatumbo, Jorge Robledo y otros, se unieron para fortalecer el acompañamiento a esta iniciativa.</p>	<p>La MARI realizó desde su inauguración hasta la radicación del presente proyecto de ley más de 10 sesiones virtuales, presenciales y mixtas en las que se presentaron los panoramas de las dificultades de la Educación Superior en Colombia y los muchos conflictos que la existencia y el actuar de ICETEX ha tenido sobre esta. Se definieron desde la participación y la deliberación democrática, los ejes en los cuales la MARI debería actuar y centrarse. Se presentaron mesas de discusión, comisiones y se invitaron académicos expertos para ilustrar las diferentes soluciones que se requería presentar en un proyecto de ley que reformaría la entidad en búsqueda de salvaguardar el derecho a la educación de las y los colombianos. Cada sesión contó con moderación, relatoría y asignación de tareas, compromisos y responsabilidades. Esta dinámica permitió que las y los estudiantes, las organizaciones profesoraes, y demás integrantes, satisficieran sus dudas y que siempre sus opiniones fueran discutidas.</p> <p>El proyecto de ley que se presenta a continuación es producto del amplio consenso democrático. El 22 de julio fue socializado en sesión virtual a la cual fueron invitados diferentes organizaciones sociales, civiles y políticas para invitar a respaldar y mejorar el mismo. Como conclusión los invitados resaltaron la oportunidad que este proyecto de ley presentaba para el momento actual de crisis económica y tensión social como catalizador de una de las exigencias más importantes sobre el acceso y calidad de la educación superior. Así las cosas, las siguientes organizaciones expresaron su apoyo al Proyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Veeduría Estudiantil Nacional ● Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles ACREES ● FEU COLOMBIA ● ICETEX TE ARRUIÑA ● Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios ACEU ● Red de Cabildos Indígenas Universitarios ● Mesa Amplia Nacional de Profesoras y Profesores de Universidades Públicas MANPUP ● Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU ● Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia ASOPRUDEA ● Foro Nacional de Profesores Universitarios en Defensa de la Educación Superior FORO PUEDES ● Univalle Unida ● Palabra Estudiantil ● Juventud Comunista ● Juventud Rebelde ● Sindicato Estudiantil ● Estudiante Libre S23 ● FUN Comisiones MODEP ● Organización Colombiana de Estudiantes 				

- La Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación CLADE
- Contra Corriente
- Coordinación político y social Marcha Patriótica
- Unicauca Unida
- Grupo de Estudio 2.96
- Comité Nacional del Paro

2. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 67 se establece el carácter de derecho de la educación en todos sus niveles, incluido en los niveles superior:

ARTÍCULO 67. 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.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

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. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Negrilla por fuera del texto original)

Sobre el contenido de este artículo, la Corte Constitucional, en sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013 ha expresado 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. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua 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.

Asimismo, en el artículo 69 se establece que:

ARTÍCULO 69. 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 las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Negrilla por fuera del texto original).

También la Corte Constitucional en la Sentencia T-845 de 2010 señala que

[...] el derecho al acceso a la educación superior tiene carácter prestacional y se traduce en la obligación del Estado de fomento al acceso a la educación superior, mediante los mecanismos que considere pertinentes, pero ciñéndose al principio de progresividad en los términos recién explicados [...] el propio constituyente consideró relevante establecer como uno de los medios para el cumplimiento de esa obligación y la consecuente eficacia de esa faceta del derecho fundamental a la educación, el diseño e implementación de políticas de carácter financiero que faciliten el acceso al servicio de educación superior a la población interesada, y en

condiciones de ingresar a ese ciclo de formación (...) Para el cumplimiento de la obligación descrita, el legislador ha decidido entregar al Icetex un papel protagónico en el escenario previamente esbozado.

Adicionalmente, las siguientes leyes que constituyen el Marco Legal del presente Proyecto de Ley, son:

- Ley 30 de 1992: "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior",
- Ley 115 de 1994: "Por la cual se expide la Ley General de Educación"
- Ley 1012 de enero 23 de 2006: Reforman los artículos 111 y 114 de la ley 30 de 1992 sobre créditos departamentales y municipales para educación superior.
- Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026
- Ley 1955 del 25 de mayo de 2019: En la que quedó incluida la Reforma Integral de ICETEX, dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el Pacto Estructural N° III "PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y CONECTADA A MERCADOS", Punto C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos, Objetivo 5: Apuesta para impulsar una Educación Superior incluyente y de Calidad Estrategia 2. Financiación de la Educación Superior.
- Resolución 0197 por la cual se dictan disposiciones para la publicación del reglamento de crédito educativo del ICETEX contenido en el acuerdo 0016 del 16 de septiembre de 2004.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Capítulo I: Tasas de interés

3.1.1. Reducción urgente de las tasas de interés

Es importante mencionar que si un o una joven solicita un crédito con el ICETEX es debido a la incapacidad de financiar su educación superior de manera autónoma. Se puede suponer que las familias que solicitan créditos con la entidad necesitan de estos recursos para estudiar, y que sin ellos sería menos probable que logren completar sus estudios de educación superior.

Las tasas de interés que actualmente maneja el ICETEX están relacionadas con el grado de endeudamiento de los estudiantes y la calidad de los créditos que reciben los usuarios. La tabla 1. muestra la cantidad de usuarios que tienen determinada tasa de interés en créditos tradicionales para el 2020. Se puede ver como 36.937 estudiantes deben pagar una tasa de interés del 13% y 34.966 deben pagar una tasa del 12,11%. Si se calcula el promedio ponderado de todas las líneas de crédito y las diferentes tasas de interés, se obtiene que la tasa de interés promedio ponderado del ICETEX es de 6,04 % efectivo anual. Si no se toman en

cuenta las líneas subsidiadas, la tasa de interés promedio ponderado del ICETEX es de 12,03 efectivo anual.

Tabla 1.

Tasas de interés del ICETEX por cantidad de usuarios

Tasa de interés (EA)	Número de beneficiarios
3,74	280.170*
13,00	36.937
12,11	34.966
11,21	30.601
10,30	3.224
0,00	548
7,54	529
13,89	370
14,76	307
6,00	44
12,00	9
Total usuarios	387.735
Total usuarios no subsidiados	107.565
Tasa promedio total ponderada	6,04%
Tasa promedio no subsidiada ponderada	12,03%

Fuente: Dirección de Petición ICETEX 1071.09 de septiembre de 2020.

Por otro lado, vale la pena señalar que, aunque el ICETEX subsidie la tasa de algunos usuarios, aún hay aproximadamente 73.654 usuarios de estratos 1, 2 y 3 que deben asumir tasas de interés sin subsidio. Dichas tasas para los estratos más vulnerables pueden oscilar entre el IPC + 7% hasta el IPC + 13% efectivo anual (Derecho de Petición ICETEX (2), 2018). Estas tasas pueden estar generando un grado de endeudamiento insostenible para estos estudiantes, y pueden ir en contra del objeto de la entidad de favorecer a los estudiantes más vulnerables. Resulta problemático que usuarios de los estratos 1, 2 y 3 aún deban asumir tasas de interés de hasta el IPC + 13.0%. Estas tasas son muy superiores a las que se manejan en otros países de la región y del mundo.

En materia de comparación internacional, el ICETEX maneja unas tasas de interés máximas por encima del estándar internacional, respecto a otras entidades con la misma misión. En Colombia, el ICETEX maneja tasas de interés promedio del 6% EA, pero estas pueden ascender al 13% EA o más dependiendo de los intereses en mora y otras modalidades de cobro que maneja la entidad. Por otro lado, en países de la región como Costa Rica, Perú y Panamá se manejan tasas de interés que no exceden el 6.5% EA. Continuando con esto, en países como Corea del Sur y Singapur manejan tasas de interés máximas del 2.9% e incluso del 2.5% EA respectivamente, y son manejadas a través de entidades públicas o público - privadas. Así mismo, en algunos casos se hace posible incluso no cobrar intereses; un

ejemplo es el gobierno australiano, que administra un programa de créditos educativos que no cobra intereses, ya que indexa las tasas a la inflación del país (ICETEX, 2016).

La siguiente tabla muestra los ingresos que ha tenido el ICETEX entre 2008 y 2018 por concepto de intereses corrientes. Los intereses corrientes son los intereses tradicionales, y no incluyen la capitalización de intereses, que será explicada más adelante. Esta información quiere decir que si el ICETEX recibiera esta suma de dinero anualmente de alguna otra fuente de financiación podría reducir sus tasas de interés al IPC y no recibir ganancias por el cobro de intereses.

Tabla 5.
Ingresos del ICETEX por el cobro de intereses

Año	Ingresos por intereses
2008	\$26.334.424.689
2009	\$47.694.140.098
2010	\$70.082.930.445
2011	\$58.517.422.984
2012	\$32.956.166.134
2013	\$31.815.386.631
2014	\$30.426.028.981
2015	\$48.657.142.570

Teniendo en cuenta los siguientes puntos, la Mesa Alternativa de Reforma al ICETEX considera urgente una reducción sustancial de las tasas de interés que maneja la entidad.

1. Alta vulnerabilidad económica de la gran mayoría de usuarios del ICETEX.
2. Las tasas de interés, especialmente para usuarios de estratos económicos más vulnerables, son sustancialmente altas.
3. En comparación con otros países, el ICETEX maneja tasas de interés más altas para el mismo propósito social de promover la educación superior.
4. El ICETEX recibe miles de millones de pesos cada año por concepto de intereses corrientes cada año.

Adicionalmente, es importante revisar qué determina las tasas de interés en el ICETEX. Para el caso de los créditos tradicionales del ICETEX las tasas se determinan de manera que los ingresos de la entidad aseguren la sostenibilidad financiera de la entidad, pues el ICETEX depende del cobro de los intereses para su funcionamiento y sus operaciones (Manuel Acevedo-presidente del ICETEX, 2020). Teniendo en cuenta la respuesta al Derecho de Petición MEN 2021-ER153211 entregada a ACREES, en donde el ICETEX argumentó que, para garantizar la operación básica de administración en los procedimientos internos, la entidad cobra una comisión o tasa de intermediación y administración de recursos del 2%.

Por esta razón, se establece, en el artículo segundo del presente Proyecto de Ley que la tasa de interés máxima que podrá cobrar la entidad es del IPC + 2% efectivo anual.

3.1.2. Capitalización de intereses

La capitalización de intereses se viene aplicando desde la década de los noventa como respuesta a la necesidad de hacer sostenible en el tiempo el sistema de créditos educativos. La Resolución 1195 de julio 30 de 1992 implementó la figura de la capitalización de intereses como medida para eliminar el impacto que asumió el ICETEX de financiar a costo cero los créditos de los estudiantes (Derecho de Petición ICETEX (1), 2018).

Según el ICETEX, la capitalización de intereses es un mecanismo de pago libremente acordado entre las partes, que consiste en acumular a un capital los intereses que se vayan causando y con la suma de ambos factores, constituir un nuevo capital que genera sus respectivos intereses. Básicamente la capitalización de intereses significa que el ICETEX, cobra intereses sobre los intereses que se generen mientras el crédito esté vigente. Dicha tasa de capitalización de intereses depende de la línea de crédito y la tasa interés corriente. A continuación, se presentan los ingresos que ha percibido el ICETEX por concepto de capitalización de intereses desde el año 2008.

Ingresos del ICETEX por capitalización de intereses

Año	Intereses capitalización
2008	\$9.486.972.509
2009	\$15.099.486.771
2010	\$16.511.216.040
2011	\$24.988.646.849
2012	\$28.746.611.728
2013	\$39.651.421.571
2014	\$44.126.971.402
2015	\$45.268.707.415
2016	\$44.647.323.521
2017	\$48.403.521.399
2018	\$60.444.169.810
2019	\$70.949.695.452
2020	\$39.501.259.639
Total	\$487.826.003.086

Fuente: Derecho de Petición ICETEX (3), 2019. Información del Grupo Administración de Centros VUT y Oficina de Cartera - ICETEX.

Entonces, la capitalización de intereses inició en 1992 cuando la entidad otorgaba créditos estudiantiles a costo cero. Dado que actualmente, todos los usuarios de créditos tradicionales del ICETEX deben pagar una tasa de interés promedio del 6,04% y del 12,03% sin incluir las tasas subsidiadas, y que anualmente la entidad recibe miles de millones de pesos por concepto de capitalización de intereses, el ICETEX no debería cobrar una capitalización de intereses.

3.2. Capítulo II: Fondo

El problema de la educación superior ha sido asemejado históricamente con la correspondencia de el modelo de financiación que la constitución misma ha venido planteando en donde se da preponderancia a la financiación a la oferta, cosa que en la práctica no se ha venido dando de dicha manera si no acentuando una financiación a la demanda ocasionando varios problemas, no obstante, debido a las formas que han implementado los gobiernos de turno, esta situación ha tomado otros horizontes adicionales a este, como lo es el sobreendeudamiento que el gobierno nacional mediante el ICETEX ha tenido con el banco mundial desde el 2002 con los créditos ACCES, pues estos no solo han acentuado las problemáticas del sistema, si no que han sumado en créditos impagables a estudiantes que en su gran mayoría no han podido obtener previamente un cupo en una universidad pública por la falta de financiación a la misma, así mismo, las condiciones del crédito educativo no han podido ser las mejores, pues las condiciones de los créditos multilaterales, obligan a los nuevos estudiantes que llegan al no tener más opciones, que someterse a la única posibilidad de acceso que estos tienen comprometiéndose a pagar hasta 2 veces el crédito que inicialmente requerían; dichos créditos imponen tasas de crédito que no reflejan la lógica de la garantía de un derecho fundamental, pues estos, de tener otras fuentes de financiación serían mucho menores.

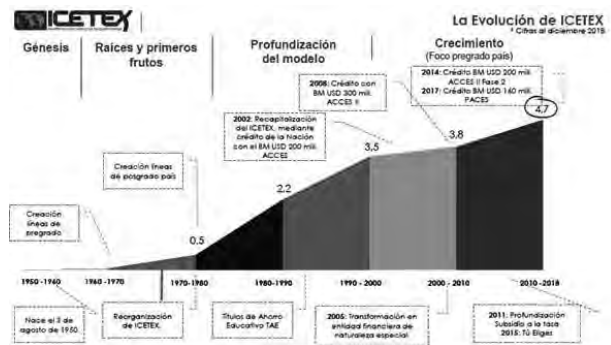
La obligación de garantizar subsidiariamente el crédito educativo con aras del cumplimiento del derecho fundamental a la educación está en cabeza del estado colombiano, por ende, los dineros deben surgir de sus finanzas internas, pues esto garantiza que no sean trasladadas las tasas de interés que entidades bancarias internacionales pretenden establecer como condiciones mínimas para otorgar los créditos, y así, no trasladar el peso de estas condiciones a los distintos usuarios.

Esto, no es óbice para que el estado cumpla sus obligaciones principales con la educación superior, y esto es, darle preponderancia al sistema público, pues es ahí, donde los desarrollos jurisprudenciales han hablado del carácter progresivo que tiene el derecho fundamental. Así pues, subsidiar las tasas resulta contraproducente con el sistema mismo de educación, pues las finanzas que el gobierno inicialmente podría invertir en la progresiva búsqueda de universalidad en la educación pública se desvían a pagar créditos que inicialmente no tendríamos que tener a costos sumamente altos en una parte del sistema que por sus características constitucionales, no es el foco central de inversión (Artículo 69 inciso 4 de la CPN).

Desde la entrada en vigencia de la Ley 30 de 1992, el debilitamiento de la educación superior pública ha venido acompañado por el aumento sostenido del presupuesto destinado al ICETEX. Esta institución ha sido la columna vertebral de la política de subsidio a la demanda, en sus distintas versiones, que ha concentrado el grueso de la atención y los recursos públicos en las últimas dos décadas. Las constantes quejas de los usuarios por los

abusos de la entidad y los efectos nocivos de esta política sobre la oferta pública de educación superior han llamado la atención del país sobre la necesidad urgente de reformar al ICETEX para subsanar sus notables deficiencias.

El ICETEX, como entidad financiera de carácter especial vinculada al Ministerio de Educación Nacional, promueve una política de acceso a la educación con financiación vía demanda a través de créditos educativos. La siguiente gráfica, tomada de la página de la entidad, muestra cómo la expansión de su oferta crediticia se apoyó en el apalancamiento financiero proporcionado por el endeudamiento externo, que a la larga han asumido los deudores vía tasas de interés o el Estado vía subsidios.



Estos contratos con el Banco Mundial se han orientado fundamentalmente a la expansión del crédito educativo con la línea ACCES, que concentra la mayor parte de los usuarios, y de manera más reciente a la línea PACES. La siguiente tabla, proporcionada por el ICETEX en respuesta a un derecho de petición, muestra la relación entre estas fases de expansión de las líneas de la entidad y los costosos créditos obtenidos con el BM.

PROYECTO	Contrato Empréstito	Monto (millones)	Tasa	Plazo	Periodo de Gracia	Forma de Pago de Intereses	Comisión inicial	Comisión Compromiso
ACCES II FASE 1	BIRF 7515-CO (2008)	USD 300	Libor + 5 pb	22.5 años	6 años	Semestral: 15 de abril y 15 de octubre	0,25%	No
ACCES II FASE 2	BIRF 8354-CO (2014)	USD 200	Libor + 105 pb	22.5 años	6 años	Semestral: 15 de abril y 15 de octubre	0,25%	No
PACES FASE 1	BIRF 8701-CO (2017)	USD 160	Libor + 140 pb	22.5 años	6 años	Semestral: 15 de abril y 15 de octubre	0,25%	0,25%
PACES FASE 2	BIRF 8836-CO (2018)	USD 160	Libor + 140 pb	27 años	6,5 años	Semestral: 15 de abril y 15 de octubre	0,25%	0,25%

De ahí que se pueda afirmar que el ICETEX se encuentra articulado a los negocios del capital financiero transnacional y responde, en su funcionamiento actual, a la rentabilidad de esas inversiones colocadas, de manera indirecta, en el crédito educativo de los estudiantes colombianos. Lo oneroso de este método de fondeo se muestra en la siguiente tabla sobre los 4 préstamos adquiridos con el BM, resultado de cálculos propios sobre la base de datos proporcionados por el ICETEX. Las cifras se expresan en miles de millones de pesos.

	BIRF 7515-CO:	BIRF 8354-CO:	BIRF 8701-CO:	BIRF 8836-CO:
monto total prestado*	\$ 606.84	\$ 577.80	\$ 375.11	\$ 46.25
hemos pagado (capital + intereses)*	\$ 529.84	\$ 182.21	\$ 46.27	1.183
vamos a terminar pagando*	\$ 1,311.32	\$ 1,283.96	\$ 851.32	\$ 100.52
respecto a la suma inicial*	2.16	2.22	2.27	2.17

Hoy la mayor parte de los créditos otorgados por el ICETEX tienen origen en estos préstamos. Según información de la entidad, de cada 20 nuevos créditos que da el ICETEX, 13 son de la línea ACCES. Las personas que acceden a esta línea de crédito duran pagándolo en promedio 100 meses (8.3 años), con una mediana de 108 meses (9 años). El hecho de que cerca de la primera década de la vida productiva tenga que dedicarse al pago de gravosos créditos educativos limita seriamente las posibilidades de desarrollo económico personal y tiene efectos perdurables en la salud mental de los deudores.



El resultado de este método del fondeo de la institución es que los altos costos del crédito se transfieren a los usuarios vía tasas de interés. En los casos en que se subsidian estas tasas (usuarios de estratos 1 y 2), dicho subsidio resulta en un costo significativo para el Presupuesto Nacional que ha sido usado como excusa para mantener la crítica desfinanciación de la oferta pública de educación superior.

Uno de los aspectos más lesivos al interés de los usuarios del ICETEX es la práctica de esta entidad de aplicar capitalización sobre los intereses adeudados durante los períodos de gracias y amortización. Esta capitalización de intereses, a nuestro juicio, es una figura inconstitucional que contraría el principio de que la educación es un derecho fundamental. Esta práctica viola el mandato de habilitar mecanismos financieros para garantizar de manera

progresiva el acceso a la educación y es la principal razón del encarecimiento desproporcionado de los créditos otorgados por el ICETEX.

3.3. Capítulo III: Salud Mental

En gran parte las tasas de interés del ICETEX y las dificultades del mercado laboral en Colombia, han generado que la deuda estudiantil en Colombia haya llegado a cifras impactantes. Según el ICETEX, los 387,705 usuarios que tienen una cartera activa con la entidad, acumulan una deuda total que alcanza los 6.77 billones de pesos. A esto se le puede adicionar los 398 mil millones de pesos que están en la cartera castigada (Derecho de Petición ICETEX (7), 2020). La cartera castigada hace referencia a dinero que se le debe al ICETEX pero que la entidad considera que nunca logrará recaudar. La tabla 8 muestra el grado de endeudamiento de los usuarios del ICETEX. Adicionalmente, comparado con datos de julio de 2019, la deuda estudiantil total de la cartera activa aumentó en 400 mil millones (Derecho de Petición ICETEX (3), 2019).

CARTERA ACTIVA				
OBLIGACIONES	CAPITAL	BALDO INTE CORR	BALDO INTE MORA	MONTO TOTAL
AMORTIZACIÓN	186.176	\$2.367.355.102.232,81	\$17.242.857.894,40	\$2.432.216.174,47
ESTUDIOS	199.520	\$3.642.083.157.551,87	\$448.478.003.978,54	\$794.424.734,91
Total general	387.705	\$6.209.438.259.784,68	\$645.726.861.873,14	\$6.775.353.793.958,28

CARTERA CASTIGADA				
OBLIGACIONES	CAPITAL	BALDO INTE CORR	BALDO INTE MORA	MONTO TOTAL
AMORTIZACIÓN	43.736	\$117.462.312.207,69	\$26.764.266.419,09	\$398.529.062.661,00
ESTUDIOS	0	\$	\$	\$
Total general	43.736	\$117.462.312.207,69	\$26.764.266.419,09	\$424.293.329.080,09

Fuente: Oficina de Cartera. Información al 30 de junio de 2020.

El grado de endeudamiento de los usuarios es preocupante: 43.736 colombianos no podrán pagar sus deudas con el ICETEX por lo que se encuentran en la cartera castigada de la entidad. Aunado a esto, según el ICETEX a 13 de mayo de 2020 el 62,36% de la cartera estaba al día y el 37,64% de la cartera se encontraba en mora (ICETEX – Plan de Auxilios, 2020). Es decir que para el 2020 el 37,64% de los usuarios activos no han podido cancelar sus cuotas a tiempo.

Por otro lado, es preocupante que al revisar las carteras castigadas por línea de crédito, las carteras en las que los estudiantes están más endeudados son aquellas que tienen una tasa de interés más alta. En la tabla 9 se muestra como la deuda promedio de la cartera castigada incrementa conforme la tasa de interés aumenta. Como se puede evidenciar para las líneas de crédito que cobran el IPC + 4 puntos porcentuales la deuda promedio de estudiantes en mora es de 6.7 millones de pesos, mientras que para las líneas de crédito que cobran el IPC + 12 puntos porcentuales la deuda promedio de estudiantes en mora es de 50.5 millones de pesos.

Aunque no se puede demostrar una causalidad entre estas dos variables, esta correlación debe ser estudiada y analizada a fondo por el ICETEX y la ciudadanía. Como lo menciona González (2000) las personas con menos ingresos pueden estar recibiendo las tasas de interés más altas, dado el alto riesgo de no cumplir con los pagos. Así, generando un círculo vicioso donde las tasas más altas las reciben las personas de menores ingresos, y estas personas se empobrecen aún más debido a su capacidad de pagar las tasas de interés.

Deuda promedio de estudiantes por líneas de crédito

Línea de crédito	Deuda promedio de estudiante
Cartera Castigada IPC + 4	\$ 6.734.215
Cartera Castigada IPC + 7	\$ 8.453.192
Cartera Castigada IPC + 8	\$ 10.231.404
Cartera Castigada IPC + 9	\$ 8.629.187
Cartera Castigada IPC + 10	\$ 10.886.971
Cartera Castigada IPC + 11	\$ 13.888.945
Cartera Castigada IPC + 12	\$ 50.512.983

Fuente: Derecho de Petición ICETEX (07), 09 de septiembre de 2020.

3.4. Capítulo IV. Plan de Salvamento

La cartera actual que se adeuda al ICETEX por parte de las personas que recibieron recursos de esta entidad asciende a las siguientes sumas según la información de la entidad: En el proyecto de Ley se habla de una inversión necesaria de **175.959 millones** de pesos (p. 12), mientras que en respuesta a solicitud de información se habla de una cartera en etapa de amortización de **217.330 millones**.

No obstante lo anterior, no se conoce cuál es el total de las acreencias que se le adeuda al ICETEX, pues muchos créditos pueden estar en otra etapa previa al pago o amortización. En todo caso, se conoce cuál es la cartera adeudada por esta entidad la suma casi 1.9 billones:

Cartera con Organismos Internacionales	
Banco Mundial	\$ 1.518.462.791.839,98
Cartera con Inversionistas	
Títulos De Ahorro Educativo TAE	\$ 1.410.971.558,00
Bonos Sociales	\$ 363.772.282.234,41
TOTAL	\$ 1.883.646.055.632,39

De otro lado, los “estímulos” o “beneficios” otorgados por el ICETEX en el año 2020 y 2021 a propósito de la pandemia por medio de los Decretos 467 de 2020 y 662 de 2020, fueron insuficientes y no aliviaron la situación de los deudores, por el contrario, esta ha empeorado dada la imposibilidad de pago por las circunstancias económicas y el no otorgamiento de

verdaderos auxilios que ayuden a suplir su condición de mora, a diferencia de lo afirmado en el Proyecto de Ley 417 de 2021 (p. 7), donde se habla de las bondades y alcance de los beneficios, lo que no se acompaña con los testimonios de los usuarios del ICETEX y aquellas entidades que estudian el tema y hacen parte de la mesa técnica alternativa.

En tal sentido, un altísimo porcentaje de usuarios deudores del ICETEX no pueden cancelar su obligación crediticia, mucho menos los altos intereses y los costos adicionales a gestiones jurídicas y/o de cobranza.

Se necesitan recursos para solventar esta crisis, con el fin que los usuarios puedan pagar sus créditos del ICETEX, y así mismo, se cancelen y extingan las acreencias que tiene y pueda iniciarse un nuevo modelo para esta entidad no basada en la lógica financiera de captación y colocación.

Las causas se originan en los tipos de crédito y forma de funcionamiento del ICETEX, siendo más destacado los créditos financieros comunes, donde no se garantiza el No cobro de un interés elevado. Menciona el Proyecto de Ley 417 de 2021:

“Desde su creación, el ICETEX ha operado bajo estos principios, brindando sus servicios a cerca de 5 millones de colombianos, quienes gracias a sus diversas líneas conformadas por (i) Créditos parcial o totalmente condonables, o con subsidios a la tasa de interés, (ii) créditos blandos con tasas de interés competitivas, con valores muy inferiores a las ofrecidas por el mercado y (iii) el otorgamiento de becas internacionales, han logrado cambiar de manera definitiva sus trayectorias de vida.” (p. 3)

De otro lado, no se debe perder de vista que tales valores de capital e intereses se pueden ver incrementado por costos de cobranza y judiciales. Incluso en el caso de los pocos créditos condonables, muchas veces se vuelven exigibles ante la imposibilidad de cumplir con los requisitos estipulados.

Así las cosas, ante créditos con tasas de intereses difícilmente pagables, ante la ausencia de alivios y estímulos reales que ayuden al cumplimiento de tales obligaciones, y ante la renuencia del Gobierno Nacional de realizar un cambio de fondo al funcionamiento del ICETEX, se está condenando por años a la mora y desprestigio financiero de los usuarios del ICETEX al ser reportados a las centrales de riesgos.

La Constitución Política de Colombia y diferentes fallos de la Corte Constitucional, han dejado la clara la posibilidad e incluso necesidad de que el Estado intervenga en la economía, esto con el fin de compensar las distorsiones que puede ocasionar el mercado, pero sobre todo

11	Artículo 305 de la Ley 1819 de 2016	Conciliación contenciosa administrativa	87 solicitudes de conciliación	\$ 224.654.459.600
12	Artículo 306 de la Ley 1819 de 2016	Terminación por mutuo acuerdo	267 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo	\$ 101.062.153.345

Vemos entonces como a lo largo de los años ha llegado a condonar la suma de billones de pesos en deudas tributarias. Una similar situación ocurre con las multas de tránsito y la aprobación recurrente de proyectos de ley que permiten a los morosos infractores ponerse al día con sus obligaciones de una manera bastante benéfica (sin contar con el impuesto de normalización tributaria que recauda otros 4 billones de pesos). Otro ejemplo, es lo que ocurría con el documento conocido como “libreta militar”, donde se generaban amnistías para incentivar su pago.

De otro lado, vemos cómo a lo largo de la historia el Estado ha ayudado a sectores como el financiero, incluso salvándolo de una de las peores crisis económicas a finales de los años 90s, creando incluso un impuesto para apoyarlos el cual permanece vigente (gravamen a los movimientos financieros o “4x1.000”).

También se observa en la historia reciente, como el Gobierno Nacional ha apoyado a sectores concretos como el transporte aéreo, y principalmente beneficiando a empresas de gran tamaño como ocurre con los recursos del FOME.

Finalmente, se observa cómo se realiza un gasto público innecesario, por ejemplo, en defensa y compra de armamento militar o mejora de la imagen publicitaria de una entidad pública, en vigencia y cumplimiento de un acuerdo de paz y en plena pandemia, por lo cual, los recursos necesarios pueden provenir, entre otras cosas, del aplazamiento de la inversión en defensa y publicidad.

Con todo lo anterior, se observa la necesidad que el Estado intervenga en la economía a través de la condonación de los créditos del ICETEX, que existen casos como el tributario y multas de tránsito donde es necesario dotar de verdaderas herramientas y posibilidades de pago a los deudores, que actualmente el Estado realiza un gasto innecesario pudiendo redirigir recursos a la iniciativa presentada, se hace indispensable plantear una verdadera condonación de las deudas actuales del ICETEX.

En tal sentido, se debe conocer el monto de la cartera adeudada y plantear como sería la respectiva condonación y los recursos para su respaldo con el fin que el Gobierno sea quien sufrague el pago de estas acreencias cuando no lo pueda asumir vía condonación directa o menor ingreso.

para salvaguardar el interés general y proteger los derechos fundamentales de la población, tal como lo indican los artículos 334 y 355 de este cuerpo normativo.

Existen diferentes casos en la legislación y jurisprudencia actual donde se ha aceptado la condonación de diferentes rubros por cuestiones de igualdad y equidad, tal es el caso del ámbito tributario, donde diferentes leyes han permitido que los contribuyentes morosos puedan regularizar su situación jurídica, esto por medio de la condonación de intereses, sanciones y en algunos del capital.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 7 del Decreto 678 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional en medio del Estado de Emergencia, donde se permita la condonación del 100% de interés y sanciones del 20% del capital de impuestos territoriales. Otros ejemplos que se tienen en este ámbito según estimaciones de la Dian, son:

No	Norma	Concepto	# Personas jurídicas	# Personas naturales	Resultado
1	Artículo 7 de la Ley 1066 de 2006.	Condiciones especiales de pago temporales	210	205	\$ 6.093.146.196
2	Artículo 22 de la Ley 1430 de 2010	Presentación extemporánea de IVA sin sanciones	119.356	53.423	Se condona la sanción de extemporaneidad
3	Artículo 48 de la Ley 1430 de 2010	Condición especial de pago	17.557	17.481	\$ 494.540.731.674
4	Artículo 147 de la Ley 1607 de 2012	Conciliación contenciosa administrativa	1.082 solicitudes de conciliación		\$ 505.035.385.656
5	Artículo 148 de la Ley 1607 de 2012	Terminación por mutuo acuerdo	1.149 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$ 371.867.117.522
6	Artículo 149 de la Ley 1607 de 2012	Condición especial de pago	29.858	29.531	\$ 1.032.792.416.480
7	Artículo 55 de la Ley 1739 de 2014	Conciliación contenciosa administrativa	46		\$ 1.263.097.282
8	Artículo 56 de la Ley 1739 de 2014	Terminación por mutuo acuerdo	406 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$ 97.467.551.336
9	Artículo 57 de la Ley 1739 de 2014	Condición especial de pago tributos propiamente dichos	40.097	45.404	\$ 934.399.434.748
10	Artículo 58 de la Ley 1739 de 2014	Condición especial de pago tributos aduaneros	59	22	\$ 2.336.862.315

Según respuesta de solicitud de información, la cifra a condonar sería aproximadamente 217.330 millones.

Se remite el reporte de los beneficiarios que se encuentra en etapa de amortización. (VFA)

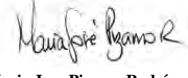
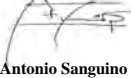

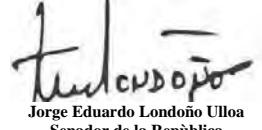



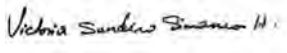





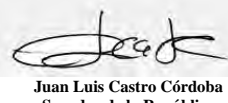



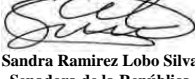
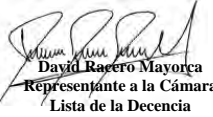
Etiquetas de fila	No BENEFICARIO	Vr CA-PITAL	PRIMA	INT CO-RIENTE	INTE-RES MORA	OTROS RES	SALDO TOTAL
AMORTIZACION	24.179	134.187.569.354	18.554.092	7.030.547.858	41.726.133.106	34.367.893.455	217.330.697.865
COBRO	24.179	134.187.569.354	18.554.092	7.030.547.858	41.726.133.106	34.367.893.455	217.330.697.865
CON-DONABLE	9.881	68.722.077.506	78.402	2.479.475.763	14.338.931.536	5.396.974.854	91.155.238.062
MIXTO	1.978	28.243.261.899	775.890	2.166.849.437	8.154.564.790	6.594.861.088	45.160.312.905
REEMBOLSABLE SIN IN-FORMACION	1.145	34.618.23.277	0	2.130.2807	16.860.951.299	19.619.802.118	73.049.554.637
Total general	24.179	134.187.569.354	18.554.092	7.030.547.858	41.726.133.106	34.367.893.455	217.330.697.865


4. 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 presente iniciativa cuenta con diferentes fuentes de financiamiento. Entre estas están los recursos provenientes de las utilidades de la entidad, pues el Artículo 6 del presente Proyecto de Ley permite que el ICETEX utilice el 70% de sus utilidades anuales para otorgar subsidios

<p>para el acceso y permanencia a la educación superior, mientras que la legislación previa solo permitía el uso del 30% de las utilidades anuales de la entidad para este mismo propósito.</p> <p>Por otro lado, el Artículo 10 que establece la condonación total o parcial de rubros en mora determina una serie de opciones de pago adelantado, que le permitirán a el ICETEX recibir unos recursos importantes para financiar parte de los gastos que se generen a partir de la implementación de este Proyecto de Ley.</p> <p>Adicionalmente, el Artículo 15 establece un Programa de Austeridad Administrativa, el cual debe estar orientado a reducir la contratación directa al 20% de la contratación total, eliminar todos los beneficios por primas y bonos del presidente del ICETEX, Vicepresidencias, Secretaría General y jefaturas administrativas, no contratar campañas de publicidad con medios de comunicación privados, eliminar programas no asociados al otorgamientos de créditos y becas, así como prohibir la contratación interadministrativa y convenios de estudios de percepción, entre otros. Los recursos provenientes del presente Programa de Austeridad Administrativa también permitirán apoyar la financiación de la presente iniciativa.</p> <p>Finalmente, el Artículo 9 del Proyecto de Ley establece otras fuentes de recursos adicionales, específicamente para financiar el Plan de Salvamento establecido en la iniciativa. Allí se establece que los recursos específicos del artículo 243 numeral 5 del Estatuto Tributario que sean asignados directamente al ICETEX financiarán el Plan de Salvamento, al igual que los recursos y rendimientos asociados a la prima de seguro, con el fondo de garantías y los recursos provenientes del programa de austeridad administrativa.</p> <p>También se estipula que los recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME podrán usarse para este fin. Así mismo, es importante mencionar que la recuperación de cartera y flujo de caja puede representar mayor liquidez y beneficio para la entidad en cuanto a la obtención de recursos no esperados, aunado a las diversas fuentes de financiación de la presente ley.</p> <p>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 y usuarios del ICETEX.</p>	<p>De otro lado, es importante resaltar las Sentencia C-911 de 2007 y C-502 de 2007 donde la Corte Constitucional puntualizó 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.</p> <p>“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 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.”</p> <p>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las normas 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.</p> <p>Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p>“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 públicos y el principio democrático. Si se considera dicho</p>
<p>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).</p> <p>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 aquel 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 viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.</p> <p>5. ICETEX PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA</p> <p>En un esfuerzo por reactivar la economía europea, tras la crisis económica provocada por la profundización del modelo financiarizado de la economía y la masiva especulación inmobiliaria, entre otras malas prácticas financieras, conocida como la Crisis de la Zona Euro, el Banco Central Europeo (BCE) puso en marcha una serie de medidas de política monetaria, entre ellas una que resultó tener un impacto positivos en la liquidez de los hogares para para la reactivación del consumo y la inversión: las tasas de interés negativas, son una estrategia para castigar los excedentes de efectivos del sector bancario y obligarlo a generar liquidez por medio de facilitar los préstamos crediticios.</p> <p>Esta estrategia ha sido utilizada numerosas veces tras la crisis financiera de 2008. Uno de los primeros fue el Banco Central Europeo, pero tras él, los bancos centrales de Dinamarca, Alemania, Japón, Suecia y Suiza, continuaron implementando las tasas de interés negativas, para facilitar y abaratar los créditos, que las empresas reduzcan sus costos financieros y las personas opten por consumir en lugar de ahorrar.</p> <p>La aceleración de la crisis global, producto de la pandemia generada por el COVID-19, introdujo la necesidad de innovar en la política macroeconómica y buscar nuevas maneras de sostener la producción nacional y el consumo de las familias. Ante la caída y la recesión de las economías tras los largos periodos de aislamiento, las consecuencias económicas no se hicieron esperar: aumentos de pobreza, cierres de millones de establecimiento y pérdidas masivas de empleo. Ante este panorama, varios países optaron por retomar la estrategia de</p>	<p>tasas negativas de interés. Es el caso de China quien emitió durante noviembre de 2020 bonos de deuda con tasas de interés negativas, país, que de acuerdo con el Portal el Comercio de Ecuador, logró recaudar tras esta operación cerca de 4.000 millones de Euros, el equivalente a unos 4 750 millones de dólares¹.</p> <p>De acuerdo con Jobst y Lin (2016), economistas del Departamento de Europa del Fondo Monetario Internacional, esta práctica ha sido eficaz e incentiva que los bancos comerciales estén más inclinados a conceder préstamos a consumidores y empresas, para que estos adquieran más bienes, y las empresas inviertan en nueva capacidad productiva.</p> <p>La propuesta de reducción de interés y la necesidad de considerar tasas de interés negativas en los préstamos otorgados por el icetex tendrá un doble beneficio basado en las experiencias positivas de otros países. Por un lado, las tasas de interés negativas o muy bajas, permiten incentivar la adquisición de créditos educativos para que más personas puedan acceder a la educación superior y es especialmente beneficioso para los profesionales que están pensando en especializar o realizar posgrados. Por otro lado, para quienes ya tienen préstamos en curso, estas tasas por debajo del IPC o negativas, permite que los estudiantes y usuarios tengan mayor liquidez para consumir produciendo beneficios en la reactivación.</p> <p>Las tasas de interés negativa, además entonces de tener beneficios económicos, se acompaña de beneficios sociales, teniendo en cuenta que la existencia del mismo ICETEX debe tener un marco de corresponsabilidad social, y en medio de la crisis económica y social que sufre el país, es indispensable que todas las entidades estatales se articulen con los objetivos de la reactivación, esta alternativa puede ser fuertemente positiva para descongestionar el mercado laboral y aliviar a los usuarios de créditos educativos, además de propiciar un acceso a la educación superior más equitativo y de mayor cobertura.</p> <p>6. MANIFESTACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>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 un beneficio general para la nación y como autores no tenemos vinculación con la entidad ni tenemos intereses directos o de nuestros familiares en la misma.</p> <p>De las y los congresistas,</p> <p>¹ El Comercio (28 de noviembre de 2020). Tasas de interés negativas son la nueva normalidad, consultado en: https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/tasas-interes-negativas-nueva-normalidad.html</p>

 María Jose Pizarro Rodríguez Representante a la Cámara Lista de la Decencia	 Antonio Sanguino Senador de la República Alianza Verde	 Wilmer Leal Pérez Representante a la Cámara Alianza Verde	 Jorge Eduardo Londoño Ulloa Senador de la República Partido Alianza Verde
 León Fredy Muñoz Lopera Representante a la Cámara Alianza Verde	 Wilson Arias Castillo Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara Alianza Verde	 Victoria Sandino Simanca Senadora de la República Firmante del Acuerdo de Paz
 Gustavo Bolívar Senador de la República Lista de la Decencia	 Jorge Alberto Gomez Gallego Representante a la Cámara Partido Dignidad	 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 Carlos Alberto Carreño Marín Representante a la Cámara por Bogotá Comunes	 Juan Luis Castro Córdoba Senador de la República Partido Alianza Verde	 Jorge Enrique Robledo Senador de la República Partido Dignidad	 Pablo Catatumbo Torres Victoria Senador de la República Partido Comunes
 Juan Luis Castro Córdoba Senador de la República Partido Alianza Verde	 Sandra Ramirez Lobo Silva Senadora de la República Partido Comunes	 David Rascero Mayorga Representante a la Cámara Lista de la Decencia	

Organizaciones parte de la Mesa Alternativa de Reforma al ICETEX que aportaron y apoyan el PROYECTO DE LEY _____ POR EL CUAL SE REORIENTA LA POLÍTICA DEL ICETEX AL SERVICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES	Nombre del Representante: Organización: Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios ACEU
-Ley Contra Abusos del ICETEX-	Nombre del Representante: Organización: Red de Cabildos Indígenas Universitarios
Nombre del Representante: Organización: Veeduría Estudiantil Nacional	Nombre del Representante: Organización: Mesa Amplia Nacional de Profesoras y Profesores de Universidades Públicas MANPUP
Nombre del Representante: Organización: Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles ACRES	Nombre del Representante: Organización: Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU
Nombre del Representante: Organización: FEU COLOMBIA	 Nombre del Representante: Juan Esteban Pérez Montes -Presidente de Junta Directiva Organización: Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia ASOPRUDEA
Nombre del Representante: Organización: ICETEX TE ARRUIÑA	Nombre del Representante: Organización: Foro Nacional de Profesores Universitarios en Defensa de la Educación Superior FORO PUEDES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar alivios para empresas y contribuir a la reactivación económica.

PROYECTO DE LEY _____ DE 2021

“Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar alivios para empresas y contribuir a la reactivación económica”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1° Objeto - La presente ley tiene por objeto contribuir al proceso de reactivación económica del país a través de medidas que buscan generar alivios de liquidez para las empresas, formalización con incentivos tributarios del Régimen Simple de Tributación y fomento del empleo formal. Las disposiciones aquí incluidas se entenderán aplicables a toda persona natural o jurídica según la legislación vigente en la materia.

Artículo 2°. Beneficios de aportes a los contribuyentes del Régimen SIMPLE – Modifíquese parcialmente el parágrafo tercero del artículo 903 del Decreto 624 de 1989, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 3o. Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple deberán realizar los respectivos aportes al Sistema General de Pensiones de conformidad con la legislación vigente y estarán exonerados de aportes parafiscales en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario. Los contribuyentes inscritos en este régimen estarán exonerados de las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud y los aportes parafiscales de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, que aplicará incluso a personas que empleen desde un trabajador en adelante. Para ello, las entidades públicas competentes y los operadores de liquidación de aportes u operadores PILA realizarán los ajustes necesarios en sus plataformas de pago con el fin de que se habilite por defecto la exoneración para dichos contribuyentes.

Artículo 3°. Integración electrónica del Régimen SIMPLE con el Sistema de Seguridad Social – Adiciónese dos parágrafos al artículo 903 del Decreto 624 de 1989, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, los cuales quedarán así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO: El Gobierno Nacional deberá diseñar, reglamentar e implementar antes del 31 de diciembre de 2025, para iniciar en el año gravable 2026, un mecanismo electrónico de integración entre las obligaciones que por concepto de Seguridad Social y aportes parafiscales deban pagar los contribuyentes, con el recibo electrónico del régimen simple de tributación – SIMPLE, en los términos que establezca el reglamento. Dicha integración tendrá como propósito agilizar el recaudo, simplificar trámites y reducir costos de transacción para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE mediante un único trámite

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Quienes a la entrada en vigencia de la presente ley hayan cumplido con los requisitos para optar por el régimen SIMPLE y se hayan inscrito dentro de los plazos establecidos para el efecto, no tendrán que volver a surtir dicho trámite para el año 2020. Lo anterior, siempre que los contribuyentes quieran continuar en el régimen SIMPLE durante dicha vigencia.

Artículo 5°. Alivios de caja para contribuyentes del SIMPLE - Adiciónese un parágrafo al artículo 915 del Decreto 624 de 1989, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. Los contribuyentes inscritos en el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE- que presenten la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas antes de la fecha que determine el Gobierno Nacional, podrán realizar el pago dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la misma sin que se generen intereses de mora. Si la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas se presenta de manera extemporánea, el pago total de las sumas recaudadas por dicho concepto deberá efectuarse en el momento de la presentación; de lo contrario, tal declaración no producirá efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

Artículo 6°. Fomento al empleo formal - Los municipios podrán acogerse al siguiente modelo para incentivar la creación de empleo formal en su territorio:

- Empresas que creen entre 1 y 10 empleos nuevos demostrables podrán descontarse hasta un 10% de su impuesto de ICA.
- Empresas que creen entre 11 y 30 empleos nuevos demostrables podrán descontarse hasta un 20% en su impuesto de ICA.
- Empresas que creen más de 30 empleos nuevos demostrables podrán descontarse hasta un 30% en su impuesto de ICA.

Para obtener dicho beneficio, el contribuyente del impuesto de industria y comercio deberá aportar a la autoridad municipal los documentos anexos que soporten la vinculación y cotización de seguridad social en la planilla PILA de los nuevos trabajadores. Para hacer la respectiva verificación, se tomará como referencia el número de empleados que tenga el contribuyente al momento de solicitud del beneficio, en comparación al año inmediatamente anterior. Para acceder a este beneficio el contribuyente deberá estar al día con los pagos del impuesto de industria y comercio.

El municipio definirá, según sus particularidades fiscales, el periodo de vigencia que durará dicho beneficio, así como el periodo de solicitud para los contribuyentes, los porcentajes del beneficio y número de empleos requeridos, y los demás trámites requeridos para el acceso al mismo. Esto se deberá hacer en virtud de los principios de celeridad, eficiencia y equidad.

Artículo 7°. Alivios e incentivos a las compras públicas para las Mipymes – Modifíquese el parágrafo 3° y adiciónese un parágrafo al artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el artículo 2.2.2.46.1.7 del Decreto 1074 de 2015, el cual quedará así:

Parágrafo 5o. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá simplificar las obligaciones de reporte de la nómina electrónica y establecer su integración con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- para efectos de la interoperabilidad entre ambos sistemas. Para ello, deberá reglamentar y adelantar las gestiones necesarias para dicha interoperabilidad.

Artículo 4°. Plazo de inscripción anual en el Régimen Simple - Modifíquese parcialmente artículo 909 del Decreto 624 de 1989, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – simple. Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE deberán inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT) como contribuyentes del SIMPLE hasta el 28 del mes de febrero del año gravable para el que ejerce la opción. Para los contribuyentes que se inscriban por primera vez en el Registro Único Tributario (RUT), deberán indicar en el formulario de inscripción su intención de acogerse a este régimen. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), consolidará mediante Resolución el listado de contribuyentes que se acogieron al régimen simple de tributación - SIMPLE. Para subsanar el pago del anticipo bimestral correspondiente al bimestre anterior a su inscripción, deberán los contribuyentes incluir los ingresos en el primer recibo electrónico SIMPLE de pago del anticipo bimestral, sin que se causen sanciones o intereses.

Quienes se inscriban como contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE no estarán sometidos al régimen ordinario del impuesto sobre la renta por el respectivo año gravable. Una vez ejercida la opción, la misma debe mantenerse para ese año gravable, sin perjuicio de que para el año gravable siguiente se pueda optar nuevamente por el régimen ordinario, antes del último día hábil del mes de enero del año gravable para el que se ejerce la opción.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá establecer mecanismos simplificados de renovación de la inscripción del Registro Único Tributario (RUT).

PARÁGRAFO. Quienes inicien actividades en el año gravable, podrán inscribirse en el régimen SIMPLE en el momento del registro inicial en el Registro Único Tributario (RUT).

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Únicamente por el año 2020, quienes cumplan los requisitos para optar por este régimen podrán hacerlo hasta el 31 de julio de dicho año. Para subsanar el pago del anticipo bimestral correspondiente a los bimestres anteriores a su inscripción, deberán incluir los ingresos en el primer recibo electrónico SIMPLE de pago del anticipo bimestral, sin que se causen sanciones o intereses.

Si en los bimestres previos a la inscripción en el régimen simple de tributación, el contribuyente pagó el impuesto al consumo y/o el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, impuesto sobre las ventas - IVA o estuvo sujeto a retenciones o auto retenciones en la fuente, por su actividad empresarial, dichas sumas podrán descontarse del valor a pagar por concepto de anticipo de los recibos electrónicos del Simple que sean presentados en los bimestres siguientes.

Parágrafo 3°. Las tarifas correspondientes al registro único de proponentes que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio quedarán establecidas de la siguiente forma:

Ingresos brutos anuales (UVT)		Conceptos RUP (UVT)			
Igual o superior	Inferior	Inscripción y renovación	Actualización	Certificados	Copias
0	131.951	5	2	0,6	0,08
131.951	483.034	10	4	1	0,08
483.034	-	16.17	8.64	1,46	0,08

Parágrafo 4°. Con el fin de simplificar las cargas para las micro y pequeñas empresas la anterioridad del Registro Único de Proponentes contará de manera retroactiva, únicamente al momento de inscripción por primera vez, los años previos al ingreso en que estas empresas hayan contratado directamente con el Estado. Si una vez inscrita en el Registro, la micro y pequeña empresa no cumple con su obligación de renovación y actualización, perderá el beneficio de retroactividad.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY ____ DE 2021

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, así como los artículos 150, 153 y 156 de la misma, nos permitimos presentar la siguiente exposición de motivos sobre el Proyecto de Ley "Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar alivios para empresas, formalización y fomento al empleo", con el fin de dar cuenta de su importancia y absoluta relevancia para contribuir al proceso de reactivación económica del país.

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

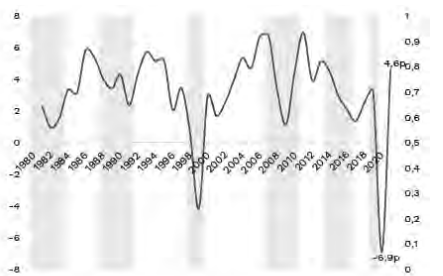
El presente proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria que tuvo una primera radicación el día 25 de marzo de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes (Proyecto de Ley 567 de 2021C) por las honorables representantes Catalina Ortiz Lalinde, Armando Antonio Zabarain D'Arce y John Jairo Cárdenas Morán.

Éste fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante comunicación electrónica oficial del 29 de abril de 2021, designó como ponentes para primer debate a los honorables representantes Katherine Miranda Peña, Christian José Moreno Villamizar y Armando Antonio Zabarain D'Arce. Al finalizar la legislatura 2020-2021 con ponencia para primer debate radicada, se hace necesario volver a radicar el proyecto, para lo cual se parte del articulado y consensos llegados en la ponencia de primer debate con diferentes actores.

A partir de la radicación del proyecto anterior, los autores y ponentes surtieron diferentes mesas con el equipo técnico de la DIAN para ajustar el articulado, llegando a consensos importantes que se incluyen en el texto para radicación del presente proyecto de ley. De igual forma, se tuvieron en cuenta los conceptos y comentarios allegados por diferentes actores (ANDI y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) para el articulado actual.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como principal finalidad el **contribuir al proceso de reactivación económica del país**. Entendiendo esta situación como un asunto complejo de alto interés público y de relevante relación con otras problemáticas, tales como la pobreza o la salud individual; la reactivación económica se convierte entonces en esa meta necesaria y trazada por el Gobierno para recuperar a largo plazo una senda económica de crecimiento que permita mitigar los problemas públicos de mayor importancia.



Fuente: Penn World Tables 9.1, MHCP y Fedesarrollo. Nota: Precios constantes del 2011. Fuente: datos aportados por el CONPES 4023 de 2021.

Haciendo énfasis en este crecimiento, se puede evidenciar no sólo la consecución de un choque o crisis económica, cumpliéndose la definición conceptual aportada por el Banco Mundial para definir el hecho causante de la posterior necesidad de reactivación económica; sino que se debe notar que éste debe pasar por un efecto rebote de la economía que se espera se efectúe en 2021 y 2022.

Sin embargo, aunque la expectativa de efecto rebote por parte del Gobierno Nacional es ambiciosa, ésta podría no cumplirse sin los incentivos necesarios a la economía y al mercado laboral y, por tanto, podría no llegarse pronto al punto de partida en el que se encontraba el país antes del inicio de la pandemia. Nótese que el país está en un déficit muy alto, pues se venía con un crecimiento económico entre el 2% y el 4% del PIB (llegando en algunos cortos periodos al 6%), mientras que por la pandemia se bajó tempestivamente a casi un -8% por una caída de 6.9 puntos porcentuales (en lo cual, además, según datos del FMI, la caída sería en realidad del -8.2%). Tal y como lo reconoce el CONPES 4023 de 2021, esta meta de crecimiento económico puede cumplirse siempre y cuando se generen medidas coyunturales de apoyo en distintos frentes de la economía, especialmente para lo que respecta a este proyecto de ley, en el tejido empresarial y el mercado laboral.

Por su parte, es importante considerar la afectación a la sostenibilidad fiscal y en general a las finanzas públicas que los gastos de la pandemia han causado para el país. Por ejemplo, las mismas proyecciones efectuadas por el Banco de la República y el CONPES, en especial para el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC), se encuentran en este momento en un periodo de alto déficit que, se espera, vaya recuperándose a medida que pase el tiempo y por supuesto se efectúen medidas de reactivación económica.

En ese mismo sentido, se tiene que el déficit del GNC según datos del DANE redondeó una deuda neta para el 2020 en 64.4% del PIB, esperando que se reduzca al 42.2% en diez años. Esto se puede evidenciar en la Gráfica 2, en donde se

Vale la pena, pues, comenzar definiendo el concepto de reactivación o *recuperación* económica, el cual según diversos organismos multilaterales (entre éstos el Banco Mundial) es definido como el proceso mediante el cual un individuo -en este caso el país colombiano- supera positivamente un estado de dificultad económica causado por un choque o crisis; situación que se traduce posteriormente en retornar al estado anterior a dicho acontecimiento. Tanto las Naciones Unidas como la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son enfáticos en que cada país debe definir con claridad la *variable* o forma de medición a través de la cual se entenderá, pues, que un país ha superado con éxito el proceso de reactivación.

Para esto, expertos en la comunidad internacional sugieren, dependiendo del objetivo de cada país, tomar variables relacionadas con la actividad económica: producción, producto interno bruto, mercado laboral, informalidad, tejido empresarial y demás. Para los efectos de este proyecto de ley y siguiendo las recomendaciones dadas por el Banco Mundial en sus distintos informes al respecto de la pandemia por el COVID-19, **las variables principales para la reactivación bajo este proyecto serán el tejido empresarial y el mercado laboral**, entendidas éstas como herramientas para la superación de crisis económicas y de pobreza en contextos de emergencia.

3. PROBLEMA GENERAL A RESOLVER

Es claro que, como definición de problema de política pública, el asunto general a contribuir en su solución es la superación de la **crisis económica y social ocasionada por el COVID-19**, que a su vez como problema específico al cual apunta este proyecto de ley es el **permitir generar incentivos para que las empresas sean protagonistas y partícipes de este proceso de superación**, pues existe actualmente un **riesgo de que las empresas no tengan el ecosistema necesario para lograrlo**.

3.1 Consideraciones generales

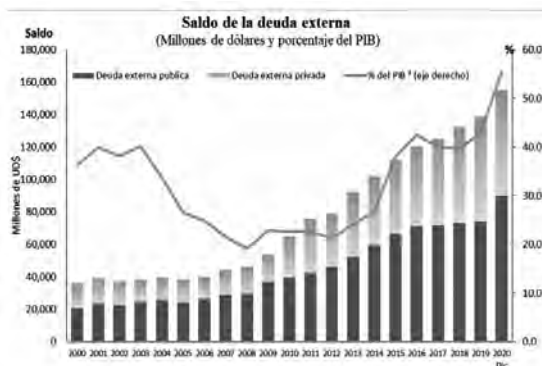
3.1.1 Panorama económico y mercado laboral

En primer lugar, es de conocimiento público que el país fue sumamente afectado por la pandemia generada por el COVID-19, y que además nos encontramos saliendo de una de las crisis económicas más difíciles por las que alguna vez haya cruzado el país. Según el informe de política monetaria del Banco de la República para enero del 2021, la economía tuvo una caída del 7.2% del PIB en el 2020 y se espera que el 2021 tenga un crecimiento con un pronóstico del 4.6% bajo una inflación máxima del 3%. Esta senda de crecimiento se puede ver en los datos aportados por el CONPES 4023 de 2021 en la gráfica 1.

Gráfica 1 – Senda de crecimiento económico real (p)

observa la senda que ha recorrido la deuda externa (nótese el saldo público para 2020) en millones de dólares.

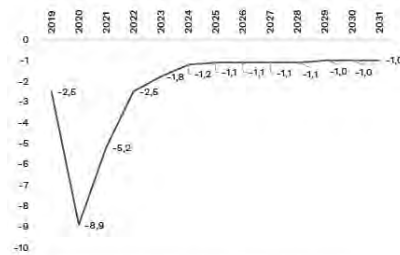
Gráfica 2 – Saldo de la deuda externa en millones USD – 2000/2021



Fuente: informe sobre deuda externa colombiana, Banco de la República (2020).

Sobre este tema, resulta finalmente relevante observar la senda de recuperación que se trazó el Gobierno frente a la revisión del MFMP para el Gasto Nacional Central considerando la crisis actual. En la Gráfica 3 se puede observar que el Gobierno espera tener una recuperación efectiva para el 2024, siempre y cuando se logre materializar un flujo económico dentro del tejido empresarial el mercado laboral que, se insiste, son el principal fundamento y justificación de este proyecto de ley.

Gráfica 3 – Senda del déficit para el GNC según el MFMP (% PIB)



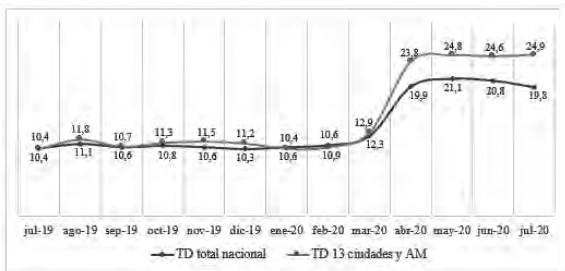
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2031). Fuente: datos aportados por el CONPES 4023 de 2021.

Otra variable importante para considerar el actual problema por el que atraviesa el país es el mercado laboral. Según los informes del DANE, durante el 2020 la tasa de

desempleo llegó a los picos más históricos, ubicándose en un 24.9% nacional en julio y generando una brecha todavía mayor para hombres (16.2%) y mujeres (26.2%). Gracias al retorno de distintas actividades y sectores comerciales posterior a los cierres y medidas restrictivas en torno a la movilidad y al comercio, se comenzó a recuperar levemente el empleo en el país ubicándose, para enero de 2021, en una TD del 17.3%, una TGP del 60.1% y una TO de 49.8%, reduciéndose lentamente durante los meses hasta la actual cifra de desempleo (15.6%) para mayo de 2021. No obstante, de nuevo en comparación con los mismos periodos del 2020, se encuentra que sigue habiendo una afectación considerable en estos indicadores, pues para el año anterior la TD había sido de 13%, la TGP del 62.5% y la TO del 54.4%. Valga decir que, haciendo una mirada en las distintas regiones del país, resulta todavía más alarmante que 13 ciudades capitales, incluidas Bogotá y Cali, están por encima de la tasa de desempleo nacional para enero de 2021; y para mayo continúan algunas ciudades capitales por encima de esta cifra. Departamentos como Chocó, Huila, Tolima, Norte de Santander, Huila, Meta, Putumayo, Vichada y la Guajira han sido sumamente afectados por esta situación.

Si se observa esta senda de desempleo hasta el pico en julio (Gráfica 4), se puede encontrar una clara relación entre el inicio de las cuarentenas y la pandemia (marzo de 2020) con el aumento coyuntural del desempleo.

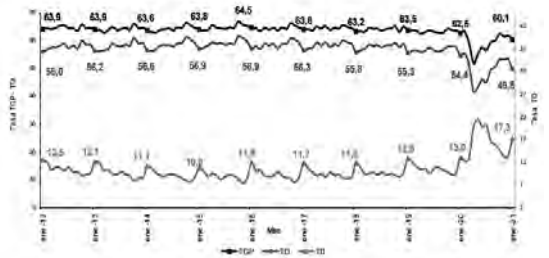
Gráfica 4 – TD desestacionalizada mensual – Jul. 2019 / Jul. 2020



Fuente: elaboración propia a partir del DANE (GEIH) para 2020.

Si se da una imagen mayor en series desestacionalizadas anuales (Gráfica 5), se encuentra que 2020 fue el año con mayor desempleo y, además, fue diciembre de 2020 un mes crucial para definir la trayectoria de empleo para el 2021.

Gráfica 5 – TD, TGP y TO desestacionalizadas anuales – Ene. 2012 / Ene. 2021



Fuente: boletín técnico sobre mercado laboral DANE (2021).

3.1.2 Tejido empresarial y afectación por el COVID-19

Ahora bien, sobre la afectación a las empresas, es importante considerar en primer lugar la relación existente entre la pobreza y el empleo. Expertos de la comunidad académica en torno a la economía del desarrollo han estudiado profundamente el fenómeno de las trampas de pobreza asociado a diferentes niveles (individual, hogar, comunitario, regional y hasta nacional). Aunque el objetivo de este proyecto no es directamente el contribuir al propósito de mitigar los riesgos de vulnerabilidad asociados a estas trampas, vale la pena mencionar que diferentes estudios de impacto de políticas estatales enfocadas en apoyo a empresas y generación de empleo han demostrado una efectividad a largo plazo muy amplia en la reducción de los índices de vulnerabilidad en el país.

Es en este sentido en que recae el presente proyecto, pues ante una situación tan problemática para el tejido empresarial en donde claramente los ingresos de las personas producto de sus trabajos se ve sumamente afectado; se hace por ende necesario generar medidas a través de este proyecto de ley para incentivar a que las empresas renazcan o se fortalezcan y tengan un ecosistema favorable para poder operar de mejor manera durante los próximos tres años.

Sobre esta situación, vale la pena iniciar mencionando que la pandemia afectó especialmente a unos sectores más que a otros. Según un estudio de la Universidad de los Andes, se calculó que apenas para abril del 2020 ya se habían perdido más de 5.3 millones de puestos de trabajo. En suma, incluso en ese mes ya se había presentado una caída de la productividad y los ingresos de sectores, dando un 30% en industrias manufactureras, 90% para industrias del turismo y 60% para servicios de comercio al por menor y otros, incluyendo restaurantes y locales. No por nada el DANE, en un comunicado efectuado a inicios de 2021, manifestó que la pandemia había dejado una pérdida de 10 años de avance en políticas de empleo. A pesar de la recuperación que ha ido teniendo el país, el saldo final que dejó el 2020 fue de 2.4 millones de empleos perdidos en comparación al 2019, y un total de 9.2 millones de personas ocupadas. De acuerdo con la Encuesta de Micronegocios del Dane, para el

2019 existían 5,874 millones de micronegocios y para el 2020 pasaron a existir 5,3 millones. Esto representa una destrucción de, al menos, 500.000 empresas.

Esto último compagina con el informe de creación de empresas en Colombia publicado por Confecámaras, que indicó que en el primer semestre de 2020 se crearon 131.848 unidades productivas (26.3% menos que en el primer semestre de 2019) y en el segundo semestre se crearon 82.371 unidades (un 2.9% más que el mismo periodo del 2019). En total, en 2020 se crearon 214.219 mientras que en 2019 se crearon 309.027 (una destrucción del 31% de empresas). Lo que se desprende de esta premisa es que, lógicamente, los empresarios, comerciantes, trabajadores independientes e informales, dada la necesidad de mantener un sustento económico por cuenta de la crisis de la pandemia, a pesar de cerrar formalmente su unidad productiva, tuvieron que mantener de alguna forma su actividad comercial (fuese reduciéndola, mutándola, cambiándola y demás); por lo que se generaría un fenómeno ya estudiado en la literatura internacional en materia de política de reactivación que constituye a todas esas empresas que tuvieron que asumir la carga de la pandemia y que, por tal motivo, cerraron su formalidad y retrocedieron al mundo de la informalidad. Un comparativo mensual de la creación de empresas lo podemos ver en la Gráfica 6.

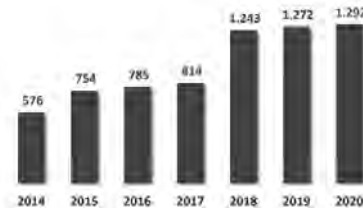
Gráfica 6 – Comparativo mensual de creación de empresa



Fuente: informe sobre dinámica empresarial Confecámaras (dic. 2020)

Hablando estrictamente del tejido empresarial, hay que mencionar que aunque las solicitudes de procesos de insolvencia para empresas formales se mantuvo casi igual al 2019, es de señalar que haciendo una revisión minuciosa a los datos por sectores se encuentra una mayor tasa de insolvencia para empresas en los sectores de hotelería, turismo, alimentación, entretenimiento y comercio al por menor o servicios locales. En la Gráfica 7 se puede observar la senda de tasas de insolvencia.

Gráfica 7 – Tasa de solicitudes de insolvencia en Colombia



Fuente: informe sobre solicitudes de insolvencia Superintendencia de Sociedades (dic. 2020).

Si se calcula la magnitud de lo que los 1.292 procesos de insolvencia representan para el tejido empresarial y productivo del país, es bueno revisar que apenas para inicios de septiembre el flujo de dinero que hacía parte de las empresas en procesos de reorganización o insolvencia representó \$43.2 billones de pesos en activos, y que sobre estos se estaría hablando de 126.147 trabajadores.

Según Confecámaras entre enero y diciembre de 2019 se crearon 309 mil unidades productivas, 2,1% más que en 2018. Estas unidades productivas registradas corresponden en un 75,7% a personas naturales y un 24,3% a sociedades. La creación de sociedades en Colombia aumentó en un 10,4% frente al 2018, al pasar de 68.159 sociedades a 75.275 en 2019. En el sector de servicios, los subsectores con mayor crecimiento fueron; peluquería, expendio de comidas preparadas, transporte de carga por carretera y servicios de desarrollo de sistemas informáticos.

Para dar una mirada más específica sobre las cifras de creación y cierre de empresas, resulta relevante revisar los informes publicados por Confecámaras y cada una de las Cámaras de Comercio. Por ejemplo, para el caso de Bogotá, en un informe de la CCB se encontró que a noviembre de 2020 había activas 441.022 empresas, lo que representó un 11% menos que el mismo periodo en 2019; aunque se presentó una reducción de cancelación de matrículas en un 20,4%. Similar a la tendencia nacional, el 87,2% de este tejido son microempresas y sólo el 0,9% son grandes empresas.

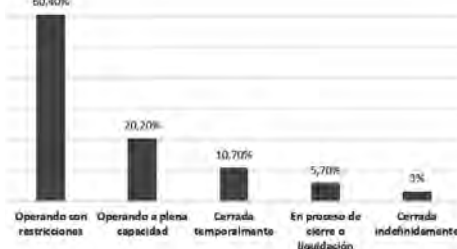
Para otras ciudades el fenómeno es muy similar. En Antioquia, para 2020, la creación de empresas se redujo en casi un 12,5% (37.382 empresas) y las renovaciones de matrículas cayeron un 5%. Por su parte, se redujo en un 22,4% la cancelación de matrículas frente al 2019. En Cali, el número de empresas nuevas creadas y registradas hasta septiembre de 2020 fue de 80.392, lo que en comparación al 2019 representó una caída del 15% en el registro de empresas. Aquí, al igual que en Medellín, la gran mayoría de empresas (88,3%) son micro, mientras las grandes empresas representan poca parte del tejido empresarial (0,7% para Cali).

Sobre esta tendencia de creación y cancelación empresarial es importante hacer énfasis en la última encuesta de ritmo empresarial realizada por Confecámaras bajo la cual se puede profundizar en las expectativas y el panorama de crecimiento que requieren las empresas a nivel nacional. Sobre la encuesta de las Cámaras de

Comercio para el monitoreo del impacto del COVID-19 en las empresas es importante iniciar mencionando que el 90.1% de las empresas encuestadas son Mipymes, ubicándose los sectores comercio y servicios como casi el 80% del empresariado consultado.

Es interesante ver cómo, aunque la mayoría son micronegocios, el 64% de toda la muestra confirmó que tienen entre 1 y 5 trabajadores, por lo que se sugiere un importante impacto en el empleo. Una razón por la cual se podría explicar el aumento de empresas inactivas pero la falta de cancelación de matrículas es la expectativa que tienen frente al 2021. Esta encuesta arrojó que el 85% de las empresas que se encuentran en cierre temporal o indefinido manifestó la decisión de no cerrar definitivamente por espera a incentivos económicos al 2021. Actualmente, el 60.4% de las empresas está operando con restricciones y 16.4% se encuentran en cierres temporales o procesos de liquidación; sólo el 20.2% se encuentra trabajando a plena capacidad. Esto se puede observar en la Gráfica 8.

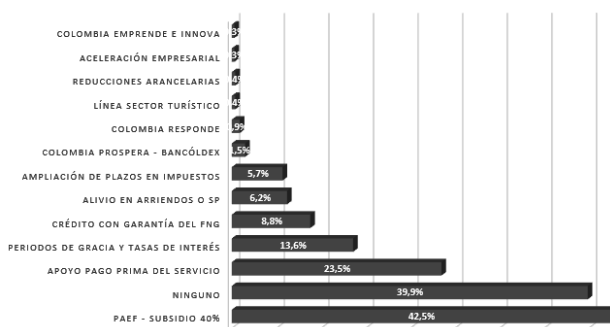
Gráfica 8 – Situación del tejido empresarial en Colombia (Ene. 2021)



Fuente: Confecámaras (2021).

En términos de expectativa de crecimiento, se arrojó que aunque la mayoría de empresas esperan que el 2021 sea un año más favorable en términos de ventas, el 56.2% de las empresas manifestó que sus ventas, a pesar de las medidas de reactivación, fueron mucho menores en comparación al semestre en el que inició la pandemia, mientras que sólo el 20% manifestó que éstas aumentaron. Este contraste entre empresas que aumentaron y empresas que disminuyeron deja un balance negativo del -36.2%. En la Gráfica 9 se puede ver el detalle de la senda de ventas (nótese cómo en el primer semestre la sensación de reducción fue de casi el 80% de todas las empresas consultadas), en donde el color azul representa las que aumentaron, el gris las que se mantuvieron igual y el morado las que disminuyeron.

Gráfica 9 – Saldo de ventas a las empresas encuestadas (Ene. 2021)



Fuente: Confecámaras (2021).

3.2 Efectos de la afectación empresarial en los hogares

Como última generalidad, es importante revisar cómo la disminución de ingresos ha agudizado las condiciones de vulnerabilidad presentes en los hogares colombianos. En la misma vía explicada sobre la relación entre el apoyo al sector empresarial, el aumento de empleo y por tanto la mitigación de factores económicos relacionados con las trampas de pobreza, vale la pena terminar este análisis exponiendo la radiografía del hogar colombiano y, sobre todo, de sus ingresos. Esto se puede ver en la Gráfica 12 bajo datos generales.

Revisando entonces la composición de ingresos de los hogares, los datos de la ENPH muestran que el 44.9% de los hogares cuentan con ingresos menores a 3 millones de pesos y que el 39.4% de los ingresos se concentró en el decil más alto; recordando que el promedio de personas por hogar es de tres según el DANE. Dada la coyuntura actual y su efecto en la economía nacional, se estima que un 80% de los hogares reduzcan sus ingresos con una reducción que, se espera, sea similar al impacto del PIB en la economía, posicionado entre 4.5 y 6.1%

Esta radiografía es importante, pues denota una correlación que ha sido constantemente estudiada por la literatura académica y las distintas encuestas que ha venido realizando el DANE en términos de pobreza monetaria, pobreza multidimensional y condiciones de vulnerabilidad social. Un ejemplo es la reciente encuesta pulso social, que denota los efectos adversos que tuvo la pandemia por el COVID-19 y, por supuesto, la disminución de los ingresos dada la pérdida de empleos y la imposibilidad de circular para trabajar en la informalidad respecto a su efecto en la agudización de los factores de pobreza asociados a las trampas de pobreza y pobreza intergeneracional.

¿El valor de las ventas de la empresa durante el semestre? (% de empresas) - Todo

2004-I	2004-II	2005-I	2005-II	2006-I	2006-II	2007-I	2007-II	2008-I	2008-II	2009-I	2009-II	2000-I	2020-II
35,1	49,7	31,7	39,0	28,1	32,7	21,5	26,4	19,2	31,1	20,8	32,4	36,6	20,0
27,6	30,5	38,1	36,9	40,9	42,6	38,8	41,5	41,3	39,8	40,9	40,2	77,7	23,7
37,3	19,8	30,2	24,1	31,1	24,7	39,7	32,1	39,5	29,1	38,3	27,5	20,0	56,2

Fuente: Cámara de Comercio de Cali con base en informe nacional de Confecámaras (2021).

En los mismos términos, dicha encuesta arrojó que el 2020 fue un año difícil para la contratación de empleados, pues a pesar de los programas de apoyo al empleo, créditos y demás medidas de reactivación generadas, el saldo para finales del año evidenció todavía que algunas empresas estaban todavía en la necesidad de despedir trabajadores. La Gráfica 10 muestra la senda de contratación y despido de empleados en el tiempo para el nivel nacional, con la misma respectividad de colores.

Gráfica 10 – Entrada y salida de trabajadores en las empresas (Ene. 2021)

¿El número de trabajadores en la empresa durante el semestre? (% de empresas) - Todo

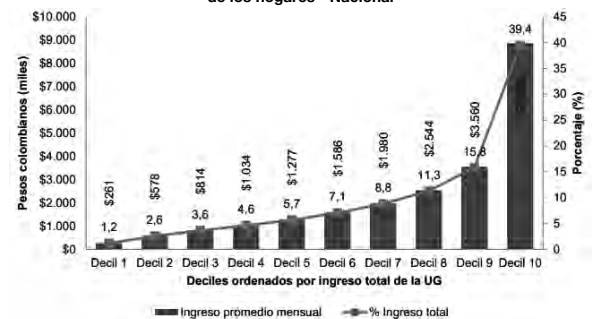
2014-I	2014-II	2015-I	2015-II	2016-I	2016-II	2017-I	2017-II	2018-I	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II
20,8	24,9	16,7	19,0	13,9	15,1	12,3	11,0	10,4	13,3	10,3	13,0	2,8	4,1
60,6	61,0	68,6	67,3	69,3	72,7	67,8	71,3	69,8	69,8	68,5	72,0	57,1	59,8
18,6	14,0	14,7	13,7	16,7	12,3	19,9	17,7	19,8	16,9	20,7	15,0	40,1	34,2

Fuente: Cámara de Comercio de Cali con base en informe nacional de Confecámaras (2021).

Finalmente, un dato interesante es que la encuesta arrojó que la mayoría de las empresas accedió al programa para el apoyo al empleo formal (PAEF) conducido por el Gobierno Nacional. Esto último sugiere que el apoyo a la nómina pudo ser una causal importante para contrarrestar los cierres y/o cancelaciones de matrícula, pero demuestra también una dificultad para el acceso a las empresas a las medidas de apoyo, pues otro gran porcentaje (39.9%) manifestó no recibir algún apoyo. El detallado de estas ayudas se puede ver en la Gráfica 11.

Gráfica 11 – Empresas que reportaron recibir algún apoyo

Gráfica 12 – Concentración de los ingresos totales de la ENPH sobre los deciles de los hogares - Nacional



Fuente: DANE, ENPH (2017).

Aunque esta radiografía presenta datos de hogares pre-covid, no es un secreto que las condiciones económicas del hogar han empeorado por causa de ésta. Para hacerse una proyección, en su momento, producto de la pandemia el DANE calculaba que de los 7 millones 746 mil hogares que residen en las principales ciudades del país, 1 millón 617 mil pasarían a comer sólo dos comidas al día (25% de los hogares que el año pasado comían tres comidas al día). En el último reporte oficial del DANE, se encontró que al menos una cuarta parte de todos los hogares del país sufrieron este flagelo, en donde además el 10% de los hogares pasó a comer una comida al día. Esto último por supuesto como proxy para determinar el alcance de afectación económica que fue causada en gran medida por el desempleo generalizado en el país, pues evidencian falencias en las medidas de reactivación.

Precisamente, el último reporte del DANE mostró que el 24.5% de los hogares presentó disminución de ingresos en 2020, pérdida que se calcula en 30 billones. Esta situación ha llevado a que las personas que estaban trabajando o que están en edad de trabajar amplifiquen sus condiciones de vulnerabilidad, pues por dar un ejemplo, casi el 70% de los hogares manifestó imposibilidad para ahorrar dinero y 7.4 millones de personas manifestaron no haber podido pagar las facturas del hogar.

En conclusión, esta explicación sobre la crisis económica que vive el país, enunciada desde lo general hasta lo particular, y sobre todo desde el nivel macro hasta el nivel micro, genera profundos problemas de política pública que deben ser solventados a través de medidas realmente impactantes. Es allí, pues, el lugar en el que se ubica este proyecto de ley, pues entre la cadena de generación de empleo y superación económica de la crisis, se hace necesario generar incentivos para apoyar a las empresas y que éstas, a su vez, sean motor para el crecimiento de los ingresos del hogar, del empleo y de la economía del país.

4. MEDIDAS PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN

A partir de la metodología del árbol de problemas y soluciones que parte de la base de identificar causas y consecuencias de un problema de política pública determinado, es que se identifica la necesidad de generar una intervención en materia de incentivos para empresas. Siendo la mirada general del asunto la crisis económica causada por la pandemia, y subsecuentemente la afectación que han sufrido las empresas, el empleo y los ingresos de las personas por causa de la misma; se adentra luego a una serie de problemáticas específicas o puntos focalizados de intervención pública en los que el proyecto de ley está encaminado.

Vale la pena mencionar que estos puntos surgen luego de sintetizar variados y amplios insumos que se recibieron de diferentes actores empresariales, grupos de pensamiento, mesas técnicas y reuniones exploratorias; con lo cual cada medida no sólo está justificada en una revisión exhaustiva de la literatura, las experiencias internacionales y la factibilidad jurídica/económica de cada una, sino además que están dotadas de conocimientos multisectoriales y multidisciplinarios.

En ese sentido, este proyecto de ley **busca responder a la creación de incentivos para las empresas y fomento a la reactivación con empleo** desde tres frentes específicos:

- Insumos para la formalización mediante el Régimen SIMPLE y fomento para el empleo.
- Insumos de alivio en liquidez para las empresas alrededor del IVA.
- Insumos para la entrada a las compras públicas.

Se pasará a exponer la medida propuesta en cada punto puntualizando en el problema específico que pretende resolver y cómo dicha propuesta mitigaría dicho problema.

4.1 Formalización mediante el Régimen SIMPLE y fomento de empleo.

- Problemática identificada

En primer lugar, uno de los mayores desafíos que ha tenido Colombia en materia de mercado laboral y tejido empresarial, situación que tiene absoluta relevancia cuando se habla de medidas de reactivación, es el impulso a la formalización. Como se discutió brevemente en el punto anterior, la formalización no sólo es uno de los motores principales para el recaudo tributario, sino que además constituye toda una gama de ventajas que permiten a las empresas darse un panorama de crecimiento mucho mayor al que tendrían en la informalidad.

Sin embargo, bien se sabe que los estudios de medición estadística sobre la informalidad en Colombia no son del todo fáciles. De por sí la medición de algo que no está registrado por naturaleza representa una dificultad en términos estadísticos, por lo que los esfuerzos tanto el DANE como de otros centros de pensamiento (en los que se destaca la valiosa labor de Fedesarrollo y Confecámaras, entre otros) alrededor de la informalidad en Colombia, resultan completamente útiles para estudiar este fenómeno y proponer medidas de política pública que impacten positivamente al sector.

escalonados, como prueba Fedesarrollo, en los que a medida que la empresa va adquiriendo mayor fuerza va a su vez asumiendo obligaciones de ley.

En este sentido, para evitar que estas empresas no dejen de cumplir sus obligaciones legales y, además, recogiendo toda la experiencia internacional y las recomendaciones de política pública en materia de formalización que tienen que ver sobre estos regímenes de tributación, se hace necesario brindar medidas especiales y diferenciadas en las que **legalmente se dé la posibilidad a los micronegocios de entrar a la formalidad con mayores facilidades y con un futuro único trámite**, para así trasladar los costos de transacción o la necesidad de cruzar los aportes entre entidades al Gobierno Nacional, quien es el que tiene todas las herramientas para lograrlo y como en este momento sucede con los municipios.

- Medida propuesta

Expuesta esta necesidad de realizar una simplificación mayor y más incluyente en términos de trámites y pagos que realizan las micro y pequeñas empresas, las propuestas de este proyecto de ley es integrar medidas ya existentes de exoneración de pagos por parafiscales y aportes, para que a éstas se les dé mayores ventajas y se atraiga más el concepto de formalización empresarial invirtiendo el análisis de costo-beneficio; y dando como resultado una decisión de ingresar al régimen e incrementar el recaudo tributario nacional; entre otras medidas de integración con el Sistema de Seguridad Social a largo plazo.

Así las cosas, **este proyecto de ley propone las siguientes modificaciones** en el Estatuto Tributario (originadas mediante la Ley 2010 de 2019):

- Para volver más atractiva la entrada al régimen SIMPLE y beneficiar a las micro y pequeñas empresas como mayoría de éste, se propone ampliar y volver de facto el beneficio ya existente sobre exoneración de parafiscales y aporte en salud por parte del empleador incluido en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario sin el cumplimiento de otros requisitos.
- Actualmente el sistema de exoneración incluido en el artículo 114-1 debe ser marcado por las empresas durante su liquidación de seguridad social para nómina. Muchas de éstas desconocen esta exoneración, por lo que se obliga a las operadoras PILA para que dicha exoneración quede por defecto en sus plataformas de pago para los contribuyentes del SIMPLE, generando un *nudge* o invirtiendo la carga actual para que se corrija la asimetría de información y todas las empresas se vean beneficiadas de esta exoneración.
- Ampliar el periodo de inscripción anual de las empresas al régimen SIMPLE, pasando del 31 de enero al 28 de febrero; para que más empresas puedan entrar a este régimen.
- Como mecanismo a mediano y largo plazo, y para facilitar el proceso de pago de las diferentes obligaciones que tienen las empresas, así como reducir costos de transacción y centralizar operaciones, se propone integrar por un solo medio o trámite el recibo del SIMPLE con la planilla PILA correspondiente a salud

En este caso, en variadas mesas técnicas con expertos que nutrieron de contenido temático este proyecto de ley, surgió una problemática en torno a la aplicación de la estrategia SIMPLE (Régimen Simple de Tributación) que en Colombia está comenzando a surgir. Valga decir que, sobre ésta, los antecedentes de política pública giran alrededor de la propuesta anterior de un monotributo que, incluyendo varios pagos por impuestos que deben las empresas local y nacionalmente, así como incluso el pago de seguridad social y otros, se entendiese que la empresa era considerada como “formal” a efectos públicos y que pudiera acceder por tanto a los beneficios de la formalidad. Esto no sólo es una medida absolutamente poderosa en términos de recaudo (pues es aumentar el potencial de recaudo), sino en términos de mercado laboral, pues reduce costos de transacción y facilita la labor de las empresas, sobre todo micro, que usualmente tienen asimetrías de la información respecto de los procesos para el pago de impuestos y que, por lo demás, terminan no cumpliendo completamente las obligaciones de ley.

Es en este sentido que nace el SIMPLE como una segunda propuesta ante la falta de inscripciones al Monotributo, pues con éste, mediante la Ley 2010 de 2019 que adiciona un articulado regulando este régimen, se establecen tarifas diferenciadas que incluyen impuestos nacionales y uno local: Impuesto de Renta, Impuesto de Consumo y el Impuesto de Industria y Comercio Consolidado. Todas las empresas que obtienen ingresos brutos de hasta 80.000 UVTs (2.900 millones aproximadamente para 2021) pueden acceder a este régimen, que tiene una tarifa única de pago anual y con anticipos bimestrales opcionales sobre los cuales se puede hacer una reducción si se da el pago al Régimen de Pensiones. Nótese que actualmente la DIAN estructuró un sistema administrativo interno mediante el cual es ésta quien recauda el Impuesto de Industria y Comercio consolidado pero es luego quien se lo transfiere a cada municipio respectivo, pues esto es importante para considerar otras posibilidades del mismo Régimen, como se verá en la propuesta.

Ahora bien, la principal problemática que tiene actualmente este régimen es que no genera suficientes incentivos para la formalización de una empresa que está iniciando o que lleva un periodo corto de iniciación, pues el público para el que está pensado este Régimen, que son las micro y pequeñas empresas principalmente, son empresas que tienen pocos trabajadores y que no tienen suficientes ingresos o disponibilidad de caja para cumplir otras obligaciones. En este sentido, la discusión internacional del concepto de monotributo y de los sistemas de apoyo a la formalización suele centrarse en que un buen sistema de tributación diferenciado para micronegocios debe incluir un pago único diferenciado que incluya los impuestos principales, los aportes a seguridad social y parafiscales, los pagos por derecho de personería jurídica y demás.

Desafortunadamente, en Colombia todos estos pagos o aportes se encuentran descentralizados o son administrados por sectores distintos, lo que por supuesto dificulta la labor de las empresas en su camino hacia la formalización. No obstante, la discusión sobre la senda de crecimiento en la formalización no es un proceso de blanco y negro: no es un proceso en el que una empresa por hacer ciertas cosas se convierte automáticamente en formal, sino que el fenómeno se da más hacia pasos

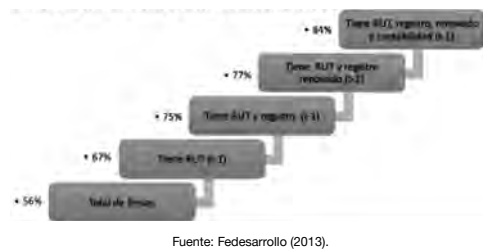
- en la Seguridad Social. Para esto, la DIAN organizará para iniciar en 2026 una integración completa de todos estos sistemas.
- Finalmente, se abre la posibilidad para que los municipios puedan establecer mecanismos de incentivo al empleo formal a través de reducciones tributarias en el impuesto de industria y comercio, según sus características fiscales.

- Explicación de relevancia

A partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, Fedesarrollo desarrolló un estudio en el que a partir de una muestra midió la informalidad empresarial, que restringe los empleadores y trabajadores independientes que declaran tener un negocio propio en los sectores de comercio, industria, servicios o poseer una finca. Según los resultados obtenidos en 2018 en Colombia existen 2 millones de unidades productivas y el 60% de estas unidades de negocio son informales.

Según estimaciones de Fedesarrollo, evaluando el grado de posibilidad de pago de impuestos como el IVA por ejemplo según el grado de formalidad, la probabilidad de que una empresa declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el periodo anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si, además, la empresa llevaba contabilidad. Esta cadena de probabilidades condicionadas (Gráfica 13) sugiere que la informalidad funciona como una escalera, donde la puerta de entrada es el registro en Cámara de Comercio y/o el RUT y cada peldaño está asociado a una medida de informalidad con menor cumplimiento relativo; siendo el pago de impuestos uno de los peldaños más elevados”.

Gráfica 13 – Cadena de formalidad y probabilidad de pago de impuestos



La formalización empresarial es sin duda una ganancia para los trabajadores, para las empresas y para el Estado. Para los trabajadores la formalización representa un aumento en el bienestar debido a factores como la estabilidad laboral, el horario de trabajo, la satisfacción laboral y los ingresos de los trabajadores aumentarán. El beneficio para las empresas en la formalización se traduce directamente en el aumento de la productividad, que además puede incidir en el aumento de ingresos

del trabajador o del aumento de plazas de trabajo (oferta de mercado laboral). Según los resultados de Fedesarrollo, la productividad promedio que ganaron los negocios informales sobre los formales era del 54% en términos brutos y 66% en términos netos. Si se controlan estadísticamente estos resultados con otras variables observables para tener mayor rigurosidad estadística; las firmas informales pasan a tener un 59% de la productividad bruta de las formales y un 71% de la productividad neta de las firmas formales. Este resultado sugiere que, incluso con el control de variables, la productividad sigue siendo mayor la productividad en empresas formales que informales, situación que es esperable y que, además, representa ese gran desafío de política que se intenta mitigar en este proyecto de ley.

Otro apartado importante en este análisis es el ecosistema de emprendimiento. En Colombia, éste es un ecosistema dinámico y en constante crecimiento. Según el monitor de emprendimiento global del año 2019, y publicado en el año 2020, Colombia tiene una tasa de emprendimiento en etapa temprana del 23% que, si se compara con países de Europa, Norteamérica, Asia- Pacífico, Medio Oriente y África, es una de las tasas de emprendimiento temprano más altas del mundo.

Sin embargo, una tasa de emprendimiento en etapa temprana no se traduce en la supervivencia de las empresas a través del tiempo. Este es el caso de Colombia, pues la tasa de supervivencia empresarial se asemeja a las dinámicas globales. En promedio entre el 20% y el 30% de las empresas nacientes desaparecen después del primer año de creación, el 40% de empresas cesan su actividad después de 3 años y cerca del 60% de empresas ya han desaparecido después de 5 años. En este mismo tiempo, en Argentina sobreviven 5 empresas y en México sobreviven 3 empresas.

Con el fin de comprender las dinámicas de supervivencia a través del tiempo del tejido empresarial colombiano, en esta sección se explican los determinantes de supervivencia de las empresas, que según Confecámaras depende de tres grupos de factores: específicos, sectoriales y localización geográfica.

Entre los factores específicos de supervivencia de las empresas están los relacionados con su tamaño, acceso a créditos, la innovación, el origen de la empresa y la posibilidad de exportaciones. En cuanto al tamaño, las empresas con reducida escala enfrentan mayores limitaciones tecnológicas, productivas y de gestión, situación que afecta su capacidad de respuesta frente a factores de competencia, cambios de demanda y en general de condiciones del mercado. Cuanto menor es el tamaño de la empresa, menores son sus probabilidades de supervivencia. La limitación del acceso al crédito lleva a muchas empresas hacia endeudamientos inapropiados, con prestamistas informales que ofertan créditos a muy corto plazo y a cuotas muy altas, quedando expuestas a un riesgo alto de quiebra por falta de liquidez. Este último fenómeno hace que la empresa no obtenga una respuesta favorable en la demanda de su producto o servicio de parte de los consumidores.

En cuanto al factor de innovación, éste dependerá del sector donde la empresa entre a operar y las dinámicas de innovación. Por ejemplo, si la empresa entra a una industria con alta innovación, encontrar una posición privilegiada puede ser complicado. En cambio, si la innovación es poca en el sector y la empresa entra al

sector a innovar, la probabilidad de supervivencia es mayor. Por otra parte, si se tiene en cuenta el origen de la firma, entendiendo origen como empresas nacionales o extranjeras, se ha encontrado que las empresas extranjeras tienen mayor probabilidad de supervivencia que las empresas que son de propiedad nacional. Finalmente, las actividades de exportación de las empresas son otro factor que aumenta las probabilidades de exportación. Las exportaciones aumentan hasta en un 70% la probabilidad de exportación de las empresas, mientras que la probabilidad de supervivencia de las empresas que no exportan es del 50%.

Un segundo grupo de factores como determinantes para la supervivencia son los factores sectoriales. Confecámaras encontró que la supervivencia está relacionada con la concentración del sector, puesto que si bien tienen mayores tasas de rentabilidad y economías de escala que permiten a las firmas del sector operar con eficiencia, esto dificulta la entrada de nuevas firmas, ya que deben soportar conductas agresivas por parte de las empresas preexistentes. En contraste las industrias con altas tasas de penetración tienen menores probabilidades de supervivencia debido a la intensificación de la competencia. Sin embargo, cuando las firmas entran a industrias con rápido crecimiento, la alta penetración no se traduce necesariamente en menores tasas de supervivencia.

Finalmente, el tercer grupo de factores de los que depende la supervivencia de las empresas son los factores de localización geográfica. La ubicación de la nueva empresa está relacionada con los costos y acceso a los insumos necesarios, capital humano disponible y volumen de los clientes. Estos factores se pueden encontrar esquematizados en la Gráfica 14.

Gráfica 14 – Determinantes de la supervivencia y formalidad empresarial



Fuente: Informe de supervivencia - Confecámaras (2020).

Es con toda esta argumentación, pues, entendible que el apoyo a la formalización de las Mipymes acarrea importantes crecimientos para la productividad interna del país y el fomento del empleo, justificando la propuesta del presente proyecto de ley en términos de generar mayores incentivos para que estas micro y pequeñas empresas tengan mejores posibilidades de entrar al mercado formal. Las Mipymes son importantes en Colombia porque componen el 96% del tejido empresarial y son la fuente del 80% del empleo, adicional a que son las responsables de la causación del

IVA a propósito de la discusión del tercer punto. En conclusión, no sólo se encuentra acertada sino también justificada la necesidad de esta intervención que propone este proyecto de ley, pues entraría a aportar incentivos para la formalización de estas empresas y la cadena de efectos que subsecuentemente se causan (tejido empresarial, mercado laboral, ingresos y superación de vulnerabilidad de hogares).

Finalmente, en términos de revisar las cifras de inclusión en el Régimen Simple de Tributación como está estructurado actualmente, la DIAN reporta que a corte del año gravable actual, un total de 31.190 contribuyentes se han registrado en el SIMPLE. Éstos se reparten en proporciones casi iguales para personas naturales y jurídicas, y el año en el que más se registraron fue en el 2020, concerniente a las personas naturales (9.954), mientras que para personas jurídicas, el 2020 se registraron 6.137. En el último periodo del año 2021 con posibilidad de inscripción (enero), se registraron en total 6.224 contribuyentes.

Si se observa en términos desagregados, se encuentra que la gran mayoría de los inscritos en el SIMPLE son microempresas. Por ejemplo, con datos de las últimas declaraciones disponibles mediante el formulario de la DIAN, un total de 6.417 contribuyentes aportaron declaración anual consolidada, y de éste, el 90,4% fueron microempresas (principalmente del sector servicios). Para el 2020, se tiene información preliminar de que de 12.542 contribuyentes que presentaron anticipos del SIMPLE, el 93,5% fueron microempresas. En suma, sólo 256 municipios (23,2% del país) han adoptado en su normatividad interna la tarifa consolidada de ICA.

En ese sentido, para entrar a hablar específicamente sobre las medidas propuestas, es necesario hablar primero en qué consiste la **exoneración incluida en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario** y su inclusión actual. Este artículo, originado desde antes de la existencia del régimen SIMPLE, busca que las personas naturales y jurídicas que tienen trabajadores que ganen menos de 10 SMMLV puedan beneficiarse de no pagar los parafiscales asignados en la ley (SENA e ICBF) y de su aporte a salud por trabajador (8,5%). Para lograr esto no es necesario realizar algún trámite especial, sino que al momento de estar pagando la seguridad social de nómina en las plataformas de pago de las operadoras PILA se debe marcar una casilla de que se es beneficiario de dicho régimen. El articulado del régimen SIMPLE permite la integración con este beneficio pero, para beneficiarse de éste, se requiere que el contribuyente tenga conocimiento de su existencia y se le asigna la carga de ser este mismo quien se exonere durante el pago de nómina; situación en la cual hay una clara asimetría de la información entre actores.

Actualmente, ni la DIAN ni la UGPP cuentan con datos de cuántas personas se han beneficiado de esta exoneración. En suma, en un ejercicio de búsqueda de empresarios que hayan aplicado a este régimen desde varios gremios empresariales, se encontró que nadie conocía dicha exoneración. Es por tanto necesario establecer para estos casos un empujón o *nudge* en los términos de la teoría económica, acogiéndose de igual forma a lo sugerido por la DIAN, para invertir las cargas y volver de facto la inclusión en la exoneración y que sean las operadoras PILA, dentro de sus plataformas de pago, las que realicen las gestiones necesarias para que con el hecho de que un pagador sea contribuyente del SIMPLE, se le realicen los descuentos asignados en parafiscales y en salud.

De igual forma, bien es sabido que el inicio del año fiscal (enero) suele ser usado, sobre todo para las empresas menos organizadas, todavía como etapa de cierre del año fiscal anterior y como organización de nómina y otros asuntos administrativos no relacionados con impuestos. Actualmente el régimen SIMPLE tiene su inclusión obligatoria hasta el 31 de enero, lo que representa una barrera de entrada para que más empresas entren. Ejemplo de esto es lo que muestran los datos citados de la DIAN, que muestran una reducción de más del 60% de contribuyentes en el 2021 con respecto al 2020. Frente a esto, se propone en concordancia con lo sugerido por la DIAN, ampliar la **fecha de inscripción hasta el 28 de febrero de cada año gravable**. Esto compagina, además, con la necesidad de que los Concejos Municipales de cada municipio puedan aprobar su tarifa consolidada ICA en cualquier momento.

Finalmente, un último mecanismo propuesto a largo plazo es el de **organizar el sistema de obligaciones por único trámite entre la DIAN y las operadoras de Seguridad Social**, de tal forma que en el futuro puedan las empresas, a través de un único recibo o una única plataforma, liquidar y pagar la mayoría de sus obligaciones legales periódicas. Lo último muestra un potencial enorme que representa el SIMPLE para la formalización de los micronegocios, por lo que ampliar el espectro incluyendo los pagos en salud a Seguridad Social atraerá un número mayor de contribuyentes que a su vez potenciarán el mercado laboral, aportando al mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad y superación del hogar por causa de la pandemia.

4.2 Alivios en liquidez para las empresas alrededor del IVA

- Problemática identificada

En segundo lugar, otra de las presiones que tienen las empresas en Colombia para poder operar y mantener una buena productividad son los pagos por concepto de Impuesto de Valor Agregado (IVA en adelante) periódicos. En conversación con diversos sectores, los gremios han manifestado que dada la pandemia se les ha dificultado el tener suficiente liquidez y disponibilidad de flujo de caja para responder por los pagos de IVA que debe hacer al Gobierno Nacional producto de las ventas que genera.

El IVA, como bien se define en las diferentes normas relativas al Estatuto Tributario, es un impuesto cuyo hecho generador recae sobre la venta de bienes y servicios que se encuentran grabados, y su tarifa es principalmente del 19%. Como la recaudación de este tributo la hacen las empresas a través de una retención del dinero, son éstas quienes en el régimen ordinario deben, bimestral o cuatrimestralmente, presentar a la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN) una declaración en la cual reportan y además pagan el valor recaudado de IVA. Sobre esto se pueden aplicar unas retenciones que posteriormente se descuentan del pago total. La situación es similar para el caso de los contribuyentes al régimen SIMPLE, pues anualmente deben presentar una declaración consolidada de IVA y, además, está el pago de unos aportes bimensuales que incluyen el pago de lo recaudado mensualmente por IVA.

<p>Ahora bien, el asunto en cuestión que dificulta la facilidad de operación y reactivación económica de las empresas, además del contexto tributario local, es precisamente los tiempos en los cuales se pagan estos aportes de IVA a la Nación. Teniendo en cuenta que la carga tributaria nacional es otra carga importante para las empresas, la principal dificultad no es tanto el valor del pago de IVA, situación que no es objeto de la presente ley, sino los tiempos de concomitancia entre la presentación y el pago del aporte; pues sucede que las empresas (sobre todo las más pequeñas) al tener una afectación en su flujo de caja producto de la pandemia, no tienen tanta facilidad en hacer ambos pasos (declaración y pago) en el mismo momento sin ver todavía más afectada su disponibilidad económica.</p> <p>Sobre esto, superando el debate de que el dinero recaudado por concepto de IVA es en principio un dinero administrado por la empresa que posteriormente, transferido a la DIAN, se convierte en dinero público administrado por tal Dirección; se hace entonces menester permitir que los momentos de declaración y pago del aporte de IVA se hagan en tiempos diferentes; en plazos más razonables de manera temporal con el momento de coyuntura que se vive, dando por supuesto este beneficio a los inscritos en el régimen SIMPLE de tal forma que sea, aún más, atractiva la entrada a este régimen.</p> <p>Esta medida no se trata jurídicamente de una exención, exclusión o trato preferencial, ni hay un cambio en el proceso de declaración de IVA, sino en un tiempo acordado. Vale la pena mencionar que, además de la no afectación, la misma DIAN en una ocasión ya movió el calendario de pago por concepto de pandemia, por lo que administrativamente es una operación viable, proporcional y suficiente.</p> <p>- Medida propuesta</p> <p>Teniendo en cuenta lo explicado, el presente proyecto de ley propone hacer un ajuste en el tiempo de pago por IVA como medida temporal, respondiendo al artículo 915 del Estatuto Tributario que define los procesos de declaración y pago del aporte de IVA para los inscritos en el régimen SIMPLE.</p> <p>Así las cosas, para alivianar la disponibilidad de caja de las empresas y permitir que éstas operen en un contexto tributario favorable que entienda la coyuntura y las necesidades de reactivación que se hacen necesarias actualmente; pero además para generar mayores incentivos a la inclusión en el régimen SIMPLE y beneficiar directamente a las empresas que están surgiendo, este proyecto de ley propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La declaración anual consolidada por IVA, para los contribuyentes del régimen SIMPLE, se podrá pagar dentro de los dos meses siguientes sin causación de intereses de mora. • Si la empresa presenta extemporáneamente la declaración, el pago deberá darse de inmediato y no podrá acogerse a este beneficio. <p>- Explicación de relevancia</p> <p>Al igual que la información que se presentó en las consideraciones generales sobre las empresas en Colombia, también es importante hablar de las dificultades para los</p>	<p>micronegocios y las empresas que las afecta en mayor medida la disponibilidad de caja. Las dinámicas empresariales entre el año 2018 y 2019 en Colombia representaron un crecimiento en el sector formal y, aunque la formalidad empresarial trae beneficios para los empleados como el bienestar laboral, así como lograr una mayor productividad y generar mayor recaudo tributario, lo cierto es que, como se verá en el punto sobre los incentivos al Régimen SIMPLE, la formalidad empresarial sigue representando apenas un fragmento de la realidad del país.</p> <p>Ahora bien, en la última entrega del Doing Business del 2020, en el cual participaron 190 países, Colombia ocupó el puesto 67 de 190 en facilidades para hacer negocios, puntaje que por lo demás revisa el ecosistema tributario nacional. En ése, Colombia obtuvo un puntaje de 70,1 sobre 100, y aunque el país tiene una posición relativamente favorable, las dificultades regulatorias en la facilidad de pago de los impuestos son evidentes. La sección de pago de impuestos del ranking dio una posición de 148 entre 190 países, principalmente porque alistar, llenar y pagar impuestos en Colombia toma en promedio 256 horas por año, 100 horas más que el promedio de los países de la OCDE. Estas 100 horas de más representan costos de transacción que deben asumir las empresas cuando se formalizan y pagan impuestos.</p> <p>En suma, según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Colombia ocupa el puesto 41 de 54 en el rubro de burocracia e impuestos de la calificación dada por los expertos del GEM al marco normativo empresarial en Colombia. Para algunas Mipymes el sistema tributario colombiano representa una barrera para desempeñar las labores propias de la firma porque el promedio de horas que se invierte para el pago de impuestos, el capital humano y los recursos financieros requeridos es muy alto.</p> <p>Por esto, mientras que el tejido empresarial en Colombia encuentre altos trámites para el pago de los tributos y no poder emplear el tiempo en actividades útiles para la productividad de la empresa, no se logrará aumentar el número de empresas formales y consecuentemente los impuestos, como porcentaje del PIB, bajarán en comparación a la región de América Latina.</p> <p>Hablando sobre la importancia del recaudo, el IVA es una de las fuentes principales de ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, por lo que resulta evidente la necesidad de facilitar el pago del impuesto y aumentar el número de empresas que lo hagan, teniendo en cuenta que la mayoría son microempresas. En este sentido, el problema principal en la recaudación del IVA no radica en que las tarifas sean altas, sino que existen cuestiones estructurales dentro de la legislación, en las que se destacan un sistema complejo de tributación que termina favoreciendo los niveles de evasión, entre variadas exenciones y tasas diferenciales para cada tipo de bienes y servicios; al igual que las dificultades administrativas a las que se enfrentan las empresas en Colombia a la hora de cumplir con los deberes tributarios; situación que lo convierte en un impuesto regresivo.</p> <p>En este orden de ideas, el tema preocupante es la brecha tributaria en Colombia. Ésta es relación de la suma de la evasión más la elusión, dividido entre el recaudo</p>
<p>potencial. La brecha del IVA en 2015 fue de 18% por ejemplo, lo que significa que por cada \$1000 pesos colombianos destinados por los compradores al pago de IVA, no se están recaudando \$180 pesos. Aunque Colombia presenta una brecha en el pago del IVA menor, en comparación con otros países de Latinoamérica como Chile, México, Brasil, Guatemala; ésta sigue siendo preocupante debido a que el 86% de los ingresos del Gobierno Nacional Central provienen de los ingresos tributarios y el 34.9% de éstos son el recaudo por concepto de IVA.</p> <p>En muchas ocasiones las Mipymes deben incurrir en deudas insostenibles para cumplir con los deberes tributarios, debido a que las facturas no son emitidas y liquidadas en el mismo instante del tiempo. Por esto, el presente proyecto de ley busca solucionar los problemas de liquidez de las empresas modificando el artículo 915 del Estatuto Tributario para que el IVA de los contribuyentes del SIMPLE sea declarado y pagado en momentos diferentes del tiempo.</p> <p>Así las cosas, se hace relevante que, sin afectar el importante recaudo total del impuesto de IVA, se permita como ya una vez se realizó el movimiento del calendario que, por lo demás, apoyaría el flujo de caja de empresas y largo plazo permitiría que éstas tengan mayores incentivos para entrar en la formalidad, situación que de facto contribuirá al recaudo tributario mismo de la Nación. Con el fin de promover el desarrollo empresarial de Colombia, disminuir la brecha en el pago del IVA y lograr que a las Mipymes se les facilite el pago del IVA complementado la ley de plazos justos, se deben facilitar estrategias como la propuesta en el presente proyecto de ley.</p> <p>4.3 Insumos para la entrada a las compras públicas</p> <p>- Problemática identificada</p> <p>Por último, otro factor que puede constituir un gran avance en materia de inclusión de los micronegocios, empresas afectadas y empresas nacientes es su entrada en el mercado de las compras públicas. Este asunto ya ha sido estudiado en numerosas ocasiones; puntos en los que se destaca la relevancia de la participación de este tipo de empresas en la contratación pública.</p> <p>Aunque el país ha venido realizado valiosos esfuerzos para incluir a las Mipymes en este mercado, como por ejemplo la reciente aprobación de la Ley 2069 de 2020, es claro que todavía sigue existiendo algunos rezagos, costos de transacción y numerosas barreras en los trámites que siguen poniendo en desventaja a los micronegocios en contraste con empresas ya mucho más posicionadas.</p> <p>En conversación con expertos en contratación pública y con las Cámaras de Comercio, a partir además de la numerosa data disponible en términos de compras públicas, surgió la necesidad de simplificar los trámites y reducir los costos que implica ingresar a ser oferente de un contrato público, específicamente del ya conocido Registro Único de Proponentes (RUP en adelante).</p> <p>El RUP consiste en una herramienta que permite ubicar en un solo registro todas las personas naturales y jurídicas que quieren ser contratistas del Estado, de tal forma</p>	<p>que en ésta se evalúen, según la Ley 80, cuatro criterios principales o requisitos habilitantes (experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera y capacidad organizacional) que son los que determinan la viabilidad e idoneidad de un oferente frente al pliego realizado por el contrato aperturado.</p> <p>Para este ingreso, la Ley de Emprendimiento fue consciente en su justificación de la dificultad que tenían las Mipymes para ingresar, por lo que concibió tanto figuras para que negocios todavía no muy robustos puedan unirse y así hacer una propuesta como un solo contratista conjunto, así como figuras de desempate y facilidad de elección.</p> <p>No obstante, resulta interesante observar que la inscripción y renovación del RUP, pasos necesarios para iniciar los procesos de contratación pública en objetos contractuales más grandes, tienen según la Ley 1150 de 2007 y el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2010 unos costos algunas veces del doble o del triple del precio de lo que le costaría a un micronegocio o pequeña empresa acceder a otros trámites de Cámara de Comercio, como la renovación de la matrícula mercantil por ejemplo, incluso sin finalmente no adquirir la adjudicación de algún contrato público. Esta situación apunta a que a pesar de que las Mipymes en su mayoría han ingresado a procesos de contratación directa en los que no se requiere la inscripción en el RUP, la problemática que se causa es que para contratos que no son de mínima cuantía y que mediante la figura de uniones o consorcios (o en general la parcelación de un contrato público en porciones de tal forma que varias mipymes puedan ingresar ser contratistas), en los que sí se requiere inscripción del RUP para todos los integrantes de dicha unión, se estaría entonces generando una dificultad adicional para que estas empresas no sólo entren sino que se mantengan su antigüedad en el registro, toda vez que estarían asumiendo costos muy altos para renovar y actualizar constantemente el RUP. Esto, sin mencionar que estos costos no están diferenciados precisamente por el tamaño empresarial o si quiera el rango de ingresos de una empresa, sino que son una tarifa estándar que claramente da mayor ventaja sobre las empresas que tienen mayores posibilidades económicas que los micronegocios y pequeñas empresas.</p> <p>Esto, como se verá en la explicación de relevancia, tiene completa relación con el hecho de que las Mipymes tienen, a pesar de las recientes medidas de inclusión en el mercado de compras públicas, dificultades en su acceso pues si se plantea acceder a formas de contratación más complejas que una proveeduría de bienes o servicios básicos (como por ejemplo el desarrollo de <i>software</i>, el complemento al <i>blockchain</i>, internet de las cosas o en general a la contribución de la modernización y la cuarta revolución industrial en la administración pública) se requerirá de reducir todavía más los costos de entrada al sistema.</p> <p>Es en esta problemática específica en la que se centra este proyecto de ley, pues en éste lo que se busca es que se generen incentivos para alivianar este fenómeno.</p> <p>- Medida propuesta</p> <p>Si se concibe a la pandemia entonces como una oportunidad para que se fortalezcan y faciliten las puertas de acceso al mercado de las compras públicas para las</p>

mipymes, se justifica la intervención y la necesidad de modificación de la normativa mencionada.

En ese sentido, este proyecto de ley propone lo siguiente:

- Generar tarifas diferenciadas según un rango de ingresos de UVTs basados en lo establecido en el Decreto 957 de 2019 para los costos de inscripción, renovación, actualización y certificados asociados al Registro Único de Proponentes; todo en torno a los derechos de registro que deben sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio.
- Como balance de cargas, las micro y pequeñas empresas que accedan por primera vez al RUP se les contará como antigüedad o experiencia acumulada en este los años anteriores al primer registro en los que haya contratado directamente con el Estado.

- Explicación de relevancia

Para el 2020 en Colombia se calcula la existencia de 2,5 millones de Mipymes, que representarían el 90% de las empresas constituidas en el país. Este gran entramado de empresas produce el 30% del PIB y, además, aportan la importante cifra de un 65% de toda la fuerza laboral nacional.

Esto, como un contexto de su gran importancia, es más interesante si se contrasta con las cifras de ingreso al mercado de las compras públicas y en general los bienes y servicios que allí se contratan. Se estima que el mercado de compras públicas representa cuando menos el 15% de todo el PIB nacional. Por ejemplo, según datos de Colombia Compra Eficiente, las compras públicas representan en total 110 billones (13% del PIB), en los que la participación de las mipymes para datos de 2018 fue del 46% (un gran contraste si se compara con la cantidad de empresas incluidas en este género).

En suma, un punto interesante sobre esta situación es que ACOPI, el gremio que agrupa a las mipymes en Colombia, realizó un estudio en el que determinó diferentes variables y encontró algunos hallazgos en torno al mercado de las compras públicas para las mipymes. En primer lugar, el 62% de las empresas encuestadas manifestó tener nula, baja, discreta o neutra preparación para entender los trámites y no encontrar barreras al momento de acceder a la contratación pública. En comparación, el 50,59% de las empresas manifestó tener interés en participar en el mercado de las compras públicas, lo que demuestra una brecha entre las empresas que se sienten preparadas o que ven facilidad en el acceso contra las empresas que realmente quieren participar. La mayoría de las empresas encuestadas (51,81%) manifestó que el principal problema es que los trámites sean costosos o muy complicados. Esto conlleva, por tanto, a que de las empresas encuestadas sólo el 26,3% cuente con un RUP vigente o alguna vez haya accedido a éste, mientras que un gran 73,7% jamás haya accedido por su alto costo o por desconocimiento del mismo. Esto se puede evidenciar en la Gráfica 15 si se pregunta por la participación en el mercado.

que realizan este trámite y son a favor de éstas que se sufragan unos valores específicos en UVTs. Estos valores están determinados de manera fija y sin diferenciación por el Decreto 1074 de 2015 en su artículo 2.2.2.46.1.7, en el que el Gobierno establece a su criterio los valores, que son: i) 16.17 UVT (\$587.000 COP - 2021) para inscripción y renovación, ii) 8.64 UVT (\$314.000 COP - 2021) para actualización, iii) 1.46 UVT (\$53.000 COP - 2021) para certificados y iv) 0.08 UVT (\$3.100 - 2021) para copias. Es menester, además, tener en cuenta que de aproximadamente 27 mil proponentes que se encuentran en el RUP, las micro y pequeñas empresas constituyen el 76%, las medianas el 14% y el restante (10%) son grandes. De igual forma, más de la mitad de estos registros se encuentran en la Cámara de Comercio de Bogotá, en donde aproximadamente el 95% son personas jurídicas.

Estos costos no sólo son mucho más altos (el doble o el triple dependiendo de los ingresos de la empresa y por ende de los costos de su renovación, por ejemplo) que los costos generales de los actos de registro sobre los cuales deben operar las mipymes; sino que distinto a la matrícula mercantil éstos no tienen tarifas diferenciadas dependiendo del tipo de empresa que se trate. Por lo tanto, hay sin duda una asimetría y una desventaja de competencia entre diferentes empresas que, de entrada, dificulta el ingreso de las mipymes a las compras públicas. Entre otras razones de falta de acceso al mercado, como percepción de transparencia de la contratación pública o desconocimiento de los trámites, esta medida sería un alcance que se puede modificar desde la ley y que funciona como incentivo.

En suma, para que una empresa no pierda su antigüedad en el RUP, debe renovarlo anualmente sin distinción de cuándo lo inscribió, actualizó o que incluso esté contratando con el Estado, y debe además actualizar el RUP cada vez que realice un contrato público; por lo que una empresa que inicie en el mercado de las compras públicas y comience, diríase, con dos simples contratos, terminaría pagando más de un millón en trámites de Cámara de Comercio, cuando éstos deberían estar completamente diferenciados por el tipo de empresa y el tipo de contrato (entiéndase, pues, que personas naturales o jurídicas contratistas de mayores cuantías deberían pagar mayores costos de RUP tal y como sucede con la renovación de matrícula, mientras que empresas más pequeñas deberían tener mayores facilidades). Incluso, una empresa que apenas está iniciando y decida ingresar a contratos de licitación con objeto contractual barato, por su misma naturaleza de ejecución rápida por un pequeño valor, podría llegar a estar actualizando más de dos veces el RUP en un solo año, por lo que los costos serían mucho mayores.

Sobre esto, vale la pena decir que la mayoría de las Mipymes, como se mencionó, contratan directamente con el Estado y que éstos no requieren registro del RUP. No obstante, en esta mayoría de casos hay otra desventaja y es que como el RUP tiene un sistema de antigüedad que se va sumando con los años y con los contratos que se ejecuta con el Estado, sucede que una empresa de este tipo, una vez ha crecido lo suficiente para acceder a una licitación pública, aparecería como apenas iniciando el registro de antigüedad en el RUP cuando en la práctica ya puede llevar varios años contratando directamente con el Estado. En ese sentido, se busca balancear dicha

Gráfica 15 – Participación en el mercado de las CP para las mipymes



Fuente: Informe mipymes y compras públicas en Colombia - ACOPI (2019).

De igual forma, al indagarse por el tipo de contratación de las que han participado las mipymes que lo han logrado o que les ha interesado, esta investigación concluyó algo interesante y es que mientras el tipo de contratación preferida a la que le apuntan las políticas públicas de inclusión a las CP están enfocadas en la mínima cuantía o la contratación directa; las empresas encuestadas denotaron un interés y una preferencia en la participación a otras modalidades de licitación pública distintas a la mínima cuantía. Esto sugiere, pues, que las Mipymes están cada vez más interesadas en participar en modalidades más complejas y relevantes para el Estado (como la modernización digital del mismo, por ejemplo) en vez de preferir una proveeduría básica de bienes y servicios, por lo que se justifica precisamente la necesidad de que este proyecto de ley intervenga en tarifas diferenciadas para los trámites asociados al RUP de cada uno de los integrantes que posteriormente hagan parte de las mipymes que se postulen a un contrato público. En especial, la encuesta arrojó que, de licitaciones, la subasta inversa sería la modalidad preferida (53,1%) por las empresas que entraron al mercado de las compras públicas; mientras que si se pregunta por la mínima cuantía, sólo el 26,5% manifestó haber sido partícipe de dicho proceso. Vale la pena resaltar que la muestra de esta encuesta arrojó un 48,42% de pequeñas y 37,03% de medianas empresas, por lo que se puede suponer que la mínima cuantía sería la preferida para las micro restantes (14,56%) mientras que las otras modalidades más complejas estarían dirigidas a pequeñas empresas principalmente. Los tipos de contratación con mayor participación se pueden ver en detalle en la Tabla 1.

Tabla 1 – Participación de las mipymes en las CP por tipo de licitación

	Subasta inversa		Acuerdo marco de precio		Bicaja de producto		Concurso mérito		Cuentas minutas	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Si	28	83,1	15	36,7	12	24,5	17	34,7	13	26,5
No	23	46,3	31	83,3	37	75,5	32	65,3	36	73,5
Total	49	100%	46	100%	49	100%	49	100%	49	100%

Fuente: Informe mipymes y compras públicas en Colombia - ACOPI (2019).

Así las cosas, vale la pena mencionar que en Colombia los actos de registro son operados (recaudados y liquidados) por las Cámaras de Comercio como privados que ejercen función pública. En suma, la Ley 1150 de 2007 que modificó la Ley 80 dio la regla general de que, en materia del RUP, son las Cámaras de Comercio las

carga y dar primacía de la realidad sobre las formas para que una micro y pequeña, una vez acceda por primera vez al RUP, se le cuente como antigüedad los años que ha contratado con el Estado así sea por contratación directa.

Esto, pues, justifica la última de las medidas que propone este proyecto de ley en torno a la reducción y diferenciación de los costos asociados al RUP.

5. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS

Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, muchas de ellas ya citadas y mencionadas en la explicación del problema a resolver y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran todas alrededor del tejido empresarial y sector comercio. En primer lugar, habiendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos de forma sobre la normatividad tributaria del país, al igual que sobre otros asuntos legales modificables por medio de ley ordinaria; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:

- Estatuto Tributario (Decreto Ley 624 de 1989).
- Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015).
- Decreto sobre clasificación empresarial (Decreto 975 de 2019).
- Regulación sobre Régimen SIMPLE (Ley 2010 de 2019).
- Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020).
- Contratación pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007).

5.1 Conflicto de intereses

En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, por lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

5.2 Impacto fiscal

De igual forma, en cumplimiento de la Ley 5 para la revisión del presente proyecto de ley, se deja establecido mediante esta ponencia que este proyecto no genera impacto fiscal en tanto las medidas alrededor del SIMPLE son medidas de trámite y de incentivos ya creados por el ordenamiento tributario a iniciativa del Gobierno que no modificarían los valores recaudados de la Nación y provienen de acuerdos en mesas técnicas con la DIAN; así como los asuntos relativos al RUP son sobre los derechos fraguados en favor de las Cámaras de Comercio y a la declaración del IVA para los inscritos en el SIMPLE no reduce en absoluto el recaudo de la Nación pues versa sobre incentivos de trámite ante el pago y proviene igualmente de acuerdos en mesas técnicas con la DIAN.

6. ESTUDIO DE ARTICULADO

Durante la realización de la ponencia para primer debate del pasado proyecto de ley radicado (Proyecto 567 de 2021C) se surtieron varias reuniones y mesas técnicas con el propósito de obtener una justificación suficiente y construir consenso para el presente proyecto. Un resumen de las conclusiones de la mesa técnica:

- Mesa técnica con el equipo de la DIAN

Desde la presentación del proyecto en la Cámara se han sostenido tres reuniones con el equipo técnico que lidera el régimen SIMPLE en la DIAN con el objetivo de recibir conceptos, retroalimentaciones y llegar a consensos alrededor del articulado. En general el balance de las reuniones es positivo y ha permitido llegar a consensos en cada uno de los artículos relativos al SIMPLE y a las medidas del IVA que fueron acogidos y que se presentan en el pliego de modificaciones para el articulado propuesto a primer debate. Los resultados de las mesas técnicas consisten en los siguientes consensos con el equipo de la DIAN:

- Se integra la propuesta de la mesa en torno a hacer extensivo y más amplio el beneficio incluido en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario para la exoneración de parafiscales y aportes en salud a los contribuyentes del SIMPLE.
- Se ajusta la integración del régimen de Seguridad Social con el Régimen SIMPLE no en un único pago sino en interoperabilidad y trámite conjunto que organice el Gobierno Nacional; y se propone un cambio de integración de los pagos entre la factura de nómina electrónica y la planilla PILA administrada por las operadoras autorizadas. Se deja en potestad de la DIAN esta gestión según su recomendación.
- Se ajusta la fecha máxima de inscripción en el SIMPLE al 28 de febrero de 2021 según sugerencia de la DIAN.
- Se da aplicabilidad al alivio de caja establecido alrededor de la declaración del IVA para los contribuyentes del régimen SIMPLE en su declaración anual consolidada dentro de los dos meses de la presentación sin el cobro de intereses moratorios y premiando a las empresas que presenten a tiempo la declaración.


7. CONCLUSIONES

Es a través de toda esta justificación que se encuentran algunos puntos relevantes en torno al concepto de reactivación económica como propósito del Gobierno Nacional desde el 2021 hasta el periodo de tiempo comprendido en el CONPES de Reactivación citado en las consideraciones generales.

En ese sentido, a Usted y al honorable Congreso de la República, ponemos a consideración del país estas propuestas que fueron estudiadas juiciosamente y

contrastadas bajo principios de efectividad, factibilidad, necesidad y proporcionalidad; atendiendo como siempre a un principio conciliador que hace parte de la filosofía política que debe contener toda ley de la república. Agradecemos la atención y la lectura prestada, y por supuesto atenderemos cualquier inquietud y voluntad de concertación.

De los Honorables Congresistas,



CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



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



CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

CONTENIDO

Gaceta número 962 - Viernes, 6 de agosto de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de ley número 149 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 150 de 2021 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.....	8
Proyecto de ley número 151 de 2021 Cámara, por el cual se reorienta la política del Icetex al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones.....	15
Proyecto de ley número 152 de 2021 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar alivios para empresas y contribuir a la reactivación económica.....	24